„Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland"

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Klaus Otto Berning

1968

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545802_0011

„Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland"

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Klaus Otto Berning

1968

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referent: Prof. Dr. Pfister

Korreferent: Prof. Dr. Mahr

Tag der mündlichen Prüfung: 26.Februar 1968

Inhaltsübersicht

Einleitung 1

I. Kapitel

Die finanzpolitischen Zielsetzungen 3

II. Kapitel

Eine theoretische Betrachtung institutio=
neller Probleme 19

Abschnitt A. Die Frage nach der optimalen
Organisation des Staates im Hinblick
auf die konkurrierenden Ziele 19

1. Was für eine Staatsorganisation er=
fordern die Ziele der antizyklischen
Finanzpolitik? 19

2. Das bundesstaatliche System und sei=
ne Begründung aus den allgemeinen
Zielen 25

a) Die Begründung aus dem Freiheits=
ziel 29

b) Die Begründung aus dem Ziel op=
timaler Allokation der Resourcen. 32

3. Wie ist der Konflikt der finanzpoli=
tischen Ziele im Hinblick auf das
bundesstaatliche System zu lösen?... 39

Abschnitt B. Die Verfolgung des Stabili=
sierungszieles im Bundesstaat 42

1. Auf welcher Regierungsebene soll die=
se Aufgabe erfüllt werden? 42

2. Was steht der Erfüllung der Stabili=
sierungsaufgabe im Bundesstaat ent=
gegen? 43

3. Welche Lösungsmöglichkeiten sind
denkbar? 49

a) Verlagerung der konjunkturpoli=
tisch wichtigsten Einnahmen und
Ausgaben auf den Bund 50

b) Beeinflussung der Ausgaben nach=
geordneter Gebietskörperschaften
durch übergeordnete Gebietskör=
perschaften 57

aa) Flexible Finanzzuweisungen ... 59

bb) Variation des Kreditspielraums der nachgeordneten Gebiets=körperschaften 66

c) Kooperation zwischen dem Bund und den Gliedstaaten 67

d) Zusammenfassung 73

III. Kapitel

Modelltheoretische Zusammenhänge zwischen den öffentlichen Haushalten, der Konjuktur und dem Wachstum einer Gesamtwirtschaft.... 76

Abschnitt A. Ein zentralstaatliches Modell 81

1. Die kurzfristige Betrachtungsweise .. 81

2. Die langfristige Betrachtungsweise .. 84

Abschnitt B. Bundesstaatliche Modelle 86

1. Gleichartiges Verhalten der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften 88

a) Ausgabenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften, zentrale Steuergesetzgebung, Steuerverbund 90

b) Ausgabenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften, zentrale Steuergesetzgebung, S t e u e r t r e n n s y s t e m 93

c) H a u s h a l t s a u s g l e i c h bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften, zentrale Steuergesetzgebung, Steuertrennsystem 95

d) Volle Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften 96

e) Die langfristige Betrachtungsweise 99

2. Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten. Zahlung flexibler Finanzzuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften 100

IV. Kapitel

Antizyklische Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) 112

Abschnitt A. Bundesstaatliche Elemente im Staatsaufbau der BRD 112

1. Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Regierungsebenen 116

2. Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften 121

3. Mitwirkung der Länder an Bundesangelegenheiten 127

Abschnitt B. Möglichkeiten und Grenzen für die Stabilisierungspolitik im Rahmen des Systems der BRD 129

1. Welche Regierungsebene ist für die Stabilisierungspolitik zuständig? 129

2. Haushaltsrechtliche Probleme 132

a) Eine Übersicht über die in Frage kommenden gesetzlichen Bestimmungen 132

b) Die Zulässigkeit von Überschüssen und Defiziten im Haushaltsplan 134

c) Die Behandlung von Überschüssen und Defiziten des Ist - Haushalts.. 139

3. Probleme des Finanzausgleichs 142

a) Die Steuerverteilung 144

b) Die Verteilung der Ausgabearten ... 149

4. Probleme einer Koordination der verschiedenen Regierungsebenen 152

a) Einflußnahme des Bundes auf die Länder- und Gemeindehaushalte 153

aa) Die verfassungsrechtliche Regelung des Bundeseinflusses auf die Länderhaushalte 153

bb) Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder 154

cc) Einflußnahme des Bundes auf die Gemeindehaushalte 157

b) Einflußnahme der Länder auf die Gemeindehaushalte 159

aa) Die Bestimmung des "Rahmens der Gesetze" für die kommunale Selbstverwaltung durch die Länder ... 159

bb) Die Möglichkeit den Gemeinden zusätzliche Aufgaben zu übertragen 161

cc) Die Länderaufsicht über die Aufgabenerfüllung der Gemeinden 162

dd) Die finanzielle Verantwortung der Länder für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben. 163

c) Kooperation zwischen Bund und Ländern 166

aa) Verfassungsrechtliche Möglichkeiten 167

bb) Kooperation bei der Aufstellung der Haushaltsp l ä n e.. 167

cc) Kooperation im Haushaltsv o l l z u g 171

dd) Wie soll die Kooperation institutionalisiert werden? ... 172

ee) Zusammenfassung.....173

E i n l e i t u n g.

Probleme der staatlichen Beschäftigungspolitik, bzw. der antizyklischen Finanzpolitik, sind in der Literatur der vergangenen 30 Jahre meistens auf der Grundlage des Modells eines zentralistischen Einheitsstaates behandelt worden. Dabei wird stets davon ausgegangen, daß der Sektor Staat insofern eine Einheit darstellt, als nur ein Zentrum der politischen Willensbildung vorhanden ist und die gesamte öffentliche Finanzmasse im Sinne der Stabilisierungspolitik eingesetzt werden kann.

In dieser Arbeit sollen die Ziele und Mittel der antizyklischen Finanzpolitik unter der Voraussetzung eines bestimmten bundesstaatlichen Modells diskutiert werden. Als Ausgangspunkt und Maßstab für das Folgende werden wir zunächst (I. Kapitel) ein vollständiges finanzpolitisches Zielsystem aufstellen. Die Staatsformen des Bundesstaates und des zentralistischen Einheitsstaates werden als Mittel zur Erreichung bestimmter politischer Ziele angesehen. Wir müssen deswegen zwei Fragen zu beantworten suchen: 1. Mit Hilfe welcher Staatsform ist es am ehesten möglich, die Ziele der antizyklischen Finanzpolitik zu erreichen? und 2. Aus welchen Zielen unseres Zielsystems läßt sich das bundesstaatliche System begründen? (II. Kapitel Abschnitt A). Der Zielkonflikt, der - wie wir sehen werden - zwischen den Zielen der antizyklischen Finanzpolitik und den Zielen, die dem bundesstaatlichen System zugrunde liegen, besteht, ist das Zentralproblem dieser Arbeit,

aus dem alle Einzelprobleme resultieren. Da wir den Zielen des bundesstaatlichen Systems in unserem Werturteil ein so großes Gewicht beimessen, um das bundesstaatliche System zu bejahen, ergibt sich die Forderung, Lösungsmöglichkeiten für das Problem der antizyklischen Finanzpolitik im Bundesstaat zu suchen (II.Kapitel Abschnitt B).

Der allgemeinen Betrachtung unseres Problems soll dann (Kapitel III) eine wirtschaftstheoretische Untersuchung an Hand von gesamtwirtschaftlichen Modellen folgen, bei denen verschiedene Annahmen für die Art des Staatsaufbaus einerseits und der Mittel der antizyklischen Finanzpolitik andererseits gemacht werden.

Im letzten Kapitel (IV) wollen wir dann die Ergebnisse der voraufgegangenen Analyse mit dem bundesstaatlichen System der Bundesrepublik Deutschland vergleichen und uns nach Möglichkeiten und Grenzen für die Stabilisierungspolitik innerhalb dieses Systems fragen.

I. K a p i t e l

DIE FINANZPOLITISCHEN ZIELSETZUNGEN.

Eine ganz allgemeine Definition dessen was Politik ist, könnte etwa so lauten: Politik ist der systematische Einsatz von Mitteln, um bestimmte Ziele zu erreichen. Zur Diskussion politischer Probleme ist es dementsprechend als erstes nötig, die Ziele zu setzen, zweitens die Mittel zu untersuchen, die zur Erreichung der Ziele dienen können und drittens die Konflikte aufzuzeigen, die zwischen den Zielen in Bezug auf die Mittel bestehen.

Das Ziel einer antizyklischen Finanzpolitik besteht darin, einerseits die Vollbeschäftigung aller der Produktionsfaktoren der Volkswirtschaft, deren Einsatz gewünscht wird, zu erreichen und andererseits die Stabilität des Preis n i v e a u s zu garantieren. Die Mittel, derer sich die Finanzpolitik hierzu bedienen kann, liegen in den Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand. Das Zentralproblem dieser Arbeit besteht darin, herauszuarbeiten, unter welchen Bedingungen die finanzpolitischen Mittel in einem föderativen Finanzsystem zur Erreichung des genannten Zieles wirksam eingesetzt werden können.

Bevor wir jedoch dieses Problem angehen können, muß gezeigt werden, welche Rolle die Ziele der antizyklischen Finanzpolitik im Zusammenhang mit den übrigen finanzpolitischen Zielen spielen, und darüber hinaus müssen die finanzpolitischen Ziele in den Rahmen der "letzten" Ziel-

setzungen der Gesamtpolitik gestellt werden. Es muß also zunächst von den letzten Zielsetzungen der Gesamtpolitik ausgehend ein finanzpolitisches Zielsystem aufgestelllt werden. Die finanzpolitischen Ziele spielen dabei die Rolle von Vorzielen, deren Erreichung als ein Mittel für die Erfüllung der Endziele angesehen wird.[1] Die Ziele sollen für das Folgende als Maßstab dienen, um einzelne institutionelle Regelungen und finanzpolitische Maßnahmen zu beurteilen; denn jede Frage danach, ob eine Institution sinnvoll oder eine Maßnahme richtig ist, sowie jeder beurteilende Vergleich verschiedener Institotionen und Maßnahmen setzt immer ein vollständiges Zielsystem voraus.

Ein Zielsystem besteht aus einer Mehrzahl von Zielen, die, je nach Art und Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Mittel, nicht alle gleichzeitig erreicht werden können. Vielmehr besteht vielfach eine Konkurrenz zwischen den Zielen um die auf ihre Erreichung verwandten Mittel : es entstehen Zielkonflikte.[2] Es muß jedoch festgehalten werden, daß entstehende Zielkonflikte immer in der Art oder Begrenztheit konkreter Mittel begründet sind, die zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden sollen. Deswegen werden die folgenden Zielsetzungen

---

1) Pütz, Th. : Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948, S.39.

2) Vgl. Giersch, H. : Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1.Bd., Wiesbaden 1960, S.51f. Zielkonflikte entstehen dann nicht, wenn die Ziele im Bezug auf die Mittel entweder völlig unabhängig voneinander sind, oder wenn sie komplementär sind, d.h. wenn man durch den Einsatz eines Mittels zwei Ziele gleichzeitig fördern kann.

nicht allgemein auf ihre Konfliktfreiheit unter=
sucht, sondern diese Frage soll, wo es erfor=
derlich ist, bei der Erörterung konkreter In=
stitutionen und Maßnahmen behandelt werden.
Was die Lösung von Zielkonflikten anbelangt,
oder m.a.W., was die Antwort auf die Frage an=
belangt, in welchem Umfang die einzelnen Ziele
unter Berücksichtigung sämtlicher anderer Zie=
le verwirklicht werden sollen, so ist sie nur
möglich, wenn neben den Zielen und Mitteln eine
soziale "Wohlfahrtsfunktion" gegeben ist, die
dann maximiert werden muß.[1)]

Die allgemeinsten Staatsziele müssen also zu=
nächst als Ausgangspunkt dienen. Die Ziele, die
in unserer Zeit von den meisten Menschen in
den demokratischen Ländern westlicher Prägung
akzeptiert werden, lauten : Freiheit, Friede,
Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand.[2)] Es
kann hier nicht versucht werden, diese Ziele
ethisch zu begründen. Damit würde der Rahmen
einer sozialwissenschaftlichen Arbeit weit
überschritten, und man müßte in das Gebiet der
Philosophie oder der normativen Ethik vordringen.
Wir müssen uns damit begnügen, diese Ziele als
Daten anzusehen, die durch die allgemeine Zu=
stimmung, die sie in unserer Gesellschaftsord=
nung finden, gesetzt wurden. Sie sind in der
Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Natio=
nen und in der Menschenrechtskonvention der
Europa - Staaten enthalten, sie stehen im
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch=
land und wohl auch in den meisten übrigen

---

1) Giersch, H. : a.a.O. S.98ff.
2) Giersch, H. : ebenda S.68.

Verfassungen der Welt. Ferner kann nicht der Versuch unternommen werden, für diese Zielsetzungen Definitionen aufzustellen, die einen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben können; denn auch dabei müßten Erörterungen angestellt werden, die nur von dem Boden anderer Wissenschaftsgebiete (des Rechts, der Philosophie, der Psychologie) aus möglich sind. Wir müssen zunächst annehmen, daß die oben genannten Ziele - was auch immer sie im einzelnen beinhalten mögen - von den treibenden Kräften der Gesellschaft anerkannt werden und damit als Ziele für den Staat - in unserem speziellen Fall für die staatlichen Autoritäten der Bundesrepublik Deutschland - gelten können.

Das ist unsere erste - etwas vage - Grundlage für die weiteren Erörterungen, und es muß zunächst versucht werden, die Grundlage dadurch zu festigen, daß die allgemeinen Ziele auf den Teilbereich der Finanzpolitik übertragen und für diesen Bereich präzisiert werden. Mit anderen Worten, der Finanzpolitik müssen solche "Vorziele"[1]) gesetzt werden, die, soweit sie erreicht werden, den allgemeinen Zielen dienen.

Auf die Ziele des F r i e d e n s und der S i c h e r h e i t soll nicht gesondert eingegangen werden. Wir betrachten den inneren und äußeren Frieden als eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung aller übrigen Ziele. Andererseits kann das Friedensziel als den übrigen Zielen komplementär angesehen werden; denn die Verfolgung der Ziele der Gerechtigkeit, des

---

1) Pütz, Th. : a.a.O. S.39

Wohlstandes, der Freiheit und der Sicherheit dient m.E. gleichzeitig dem Friedensziel. Das Ziel der Sicherheit führt zu den Problemen der inneren Sicherheit (Polizeiwesen), der äußeren Sicherheit (Verteidigung) und der sozialen Si= cherheit (Sozialversicherungen). Diese Fragen sollen hier außer Betracht bleiben. Abgesehen davon, ist das Ziel der sozialen Sicherheit weitgehend mit dem Ziel der Vollbeschäftigung bei Preisniveaustabilität komplementär : Si= cherung der Arbeitsplätze, Sicherung des Geld= wertes.

Das Ziel der F r e i h e i t. Der Freiheitsbe= griff hat zwei Aspekte : den der Distanz und den der Macht.[1] Distanz als Losgelöstheit von etwas, als Freiheit von Zwang jeglicher Art und Macht als die effektive Möglichkeit, dies oder jenes zu tun : die ökonomische Macht als mate= riale Freiheit.[2] Für die Finanzpolitik ergibt sich daraus ein gewisser Konflikt : das Ziel der Freiheit von staatlichem Zwang erfordert, daß der Entscheidungsspielraum der privaten Wirtschaftssubjekte durch staatliche Eingriffe möglichst wenig eingeengt wird und somit die Grenzen, die der allgemeinen Freiheit von sei= ten finanzpolitischer Instanzen gesetzt wer= den müssen,[3] möglichst weit sind. Anderer= seits muß die öffentliche Hand gewisse Leistun=

---

1) Müller, M. : Freiheit. In : Staatslexikon, 6. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Freiburg 1959, Bd.III, S.530.

2) Giersch, H. : a.a.O. S.73f.

3) Boulding, Kenneth, E. : Principles of Economic Policy, Englewood Cliffs, N.J.1958, S.112; siehe auch Dahl, R.A. und Lindbloom, C.E. : Politics, Economics and Welfare, New York 1953, S.29.

gen erbringen, die für die Verwirklichung der materialen Freiheit und der Freiheit von Zwang durch andere Voraussetzung sind (z.B. Sozialleistungen und Polizeiwesen), aber nicht privatwirtschaftlich erbracht werden können, und dazu sind Eingriffe in den privaten Entscheidungsspielraum erforderlich. Wir wollen es hier als Lösung des Konflikts ansehen, wenn 1. die Staatstätigkeit nicht weiter ausgedehnt wird, als im Sinne der Verwirklichung der materialen Freiheit und der Freiheit vom Zwang anderer erforderlich ist. 2. Soll der Wille der betroffenen Individuen bei den zu fällenden finanzpolitischen Entscheidungen möglichst weitgehend berücksichtigt werden. Bei der Begründung des bundesstaatlichen Systems aus dem Freiheitsziel werden wir später zeigen, daß das Subsidiaritätsprinzip einen Weg darstellt, um das Freiheitsziel im beschriebenen Sinne möglichst weitgehend zu erreichen.

Das Ziel der V e r t e i l u n g s g e r e c h t i g k e i t . Im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit lassen sich zwei extreme Positionen beziehen :

a) die Verteilung soll nach dem Maßstab der Leistung, bzw. des produktiven Beitrags, vor sich gehen;
b) die Verteilung soll sich nach den individuellen Bedürfnissen der Menschen richten.

Beide Prinzipien sind, wenn sie konsequent durchgeführt werden, nicht praktikabel. Die

erste Lösung kann selbst dann zu einer sehr ungleichen personellen Verteilung führen, wenn jeder Produktionsfaktor nach seinem Grenzprodukt entlohnt wird, und zwar dann, wenn die Verteilung der Produktionsfaktoren auf die Individuen sehr ungleich ist. [1] Die zweite Lösung würde wahrscheinlich zu einem derartigen Leistungsabfall führen, daß die zu verteilende reale Einkommensmasse nicht zur Befriedigung der elementarsten Bedürfnisse ausreichen würde.

Unter Berücksichtigung des Freiheitsziels überläßt man in den marktwirtschaftlich orientierten Ländern die primäre Einkommensverteilung dem Marktprozeß und versucht durch eine sogenannte sekundäre Einkommensverteilung die Korekturen anzubringen, die der Bedarfsgerechtigkeit entsprechend als nötig empfunden werden. [2] In diesem Sinne sind die Verteilungsprinzipien nach der Leistung und nach dem Bedarf nicht einander widersprechend, sondern man kann sie als einander ergänzend ansehen. [3] Das Gerechtigkeitsziel läßt sich nach dem Gesagten jedenfalls dahingehend näher definieren, daß darunter eine größere Gleichmäßigkeit der Verteilung verstanden wird. [4]

---

1) Haller, H. : Finanzpolitik, 2.verbesserte Auflage, Tübingen und Zürich 1961, S.131.

2) Giersch, H. : a.a.O. S.77.

3) Vgl. auch Pütz, Th. : a.a.O. S.111

4) Vgl. Wagner, A. : Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, Finanzwissenschaft 2. Teil, 2.Auflage Leipzig 1890, S.208. Dort wird schon die Meinung vertreten, die heute als Allgemeingut angesehen werden kann, nämlich daß "nach den h e u t i g e n Zielen der Sozialpolitik" eine Umverteilung "in einer der unteren Classen günstigen Richtung" angestrebt werden muß.

Die sekundäre Einkommensverteilung ist Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft. Zu ihrer Durchführung bedient sie sich der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, insbesondere der progressiven Einkommensbesteuerung, der Steuererleichterungen für Einkommenschwache, der Zahlung von Renten, Kindergeld, Investitionshilfen, der Zuschüsse zu den Sozialversicherungen usw.. Es soll ferner als dem Grechtigkeitsziel entsprechend angesehen werden, wenn die begünstigenden und einschränkenden Maßnahmen der öffentlichen Hand die Bewohner des gesamten Staatsgebietes in gleichem Umfang belasten bzw. begünstigen. Das ist besonders für das bundesstaatliche System wichtig, in dem die Staatsgewalt auf verschiedene Ebenen aufgeteilt ist.

Das W o h l s t a n d s z i e l. Bei der Behandlung der Freiheit und der Gerechtigkeit sind wir der Frage ausgewichen, ob es die Begriffe der absoluten Freiheit und der absoluten Gerechtigkeit gibt, die als Maßstab für die verschiedenen Grade der verwirklichten Freiheit und Gerechtigkeit dienen könnten. Beim Wohlstand können wir jedenfalls die negative Aussage machen, daß ein solcher Begriff nicht besteht und, daß man nur verschiedene Höhen des Wohlstandes mehrerer Gruppen oder (bei derselben Gruppe) zu verschiedenen Zeiten registrieren kann.

Es stellt sich aber sofort die Frage, auf Grund welcher Bezugsgröße der Wohlstand zu verschiedenen Zeiten oder zwischen verschiedenen Gruppen verglichen werden soll. Der materielle Wohlstand betrifft folgende ökonomische Tat-

bestände : das reale Vermögen, das reale Einkommen und das Verhältnis von Arbeitszeit zu Freizeit. Für den intertemporalen Wohlstandsvergleich einer Volkswirtschaft sind, wenn man von den Geschenken absieht, die von außen kommen, zwei Faktoren relevant : 1. in welchem Maße Arbeitswillige Arbeit finden können; 2. das Durchschnittseinkommen pro Arbeitsstunde. das reale Durchschnittseinkommen pro Arbeitsstunde. Dadurch, daß wir den Wohlstand an dem realen Durchwird die Schwierigkeit vermieden, die aus der Bewertung eines gleichen oder niedrigeren realen Pro-Kopf-Einkommens bei verkürzter Arbeitszeit entsteht, oder die Schwierigkeit bei der Bewertung eines höheren Pro-Kopf-Einkommens, das durch Verlängerung der Arbeitszeit bedingt ist.[1)]

Einkommen werden erzielt, um damit direkt oder indirekt Bedürfnisse zu befriedigen. Die privaten Bedürfnisse werden dadurch befriedigt, daß man Teile des Einkommens auf die am Markt angebotenen Leistungen verwendet. Öffentliche Bedürfnisse sind dadurch gekennzeichnet, daß sie durch den Marktprozeß nicht oder nicht ausreichend befriedigt werden können.[2)] Es bedarf also im Sinne des Wohlstandsziels der öffentlichen Hand, um gewisse Teile des Einkommens auf die Befriedigung dieser Bedürfnisse zu lenken.

Aus dem allgemeinen Wohlstandsziel ergeben sich

---

1) Giersch, H. : a.a.O. S.86 .

2) Musgrave, R.A. : The Theory of Public Finance, New York 1959, S.6ff .

in der Reihenfolge, wie sie später behandelt werden sollen, für die öffentliche Hand drei Unterziele :

1. Die Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse,
2. Erhöhung des Durchschnittseinkommens pro Arbeitsstunde,
3. Verhinderung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

1. Das Ziel, die öffentlichen Bedürfnisse zu befriedigen, besteht genauer gesagt darin, ein ausgewogenes Verhältnis in der Befriedigung privater und öffentlicher Bedürfnisse herzustellen. Öffentliche Bedürfnisse sind solche Bedürfnisse, die nach der allgemeinen Auffassung zwar befriedigt werden müssen, aber durch den Markt nicht oder nur unzureichend befriedigt werden können und deswegen durch Leistungen der öffentlichen Hand ganz oder teilweise befriedigt werden müssen.[1] Dazu gehören die Rechtssicherung, die Verteidigung, das Erziehungswesen, das Gesundheitswesen, das Verkehrswesen. Jedoch richtet sich die Antwort auf die Frage, was öffentliche Bedürfnisse sind, jeweils nach der gegebenen Situation, d.h. es hängt davon ab, ob die betreffenden Bedürfnisse a) als dringlich empfunden werden und b) vom Markt nicht ausreichend befriedigt werden können. Zur Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse müssen Güter und Dienste zwangsweise von der Privatsphäre der Wirtschaft abgezogen werden, wodurch der Spielraum für die Befriedigung privater Bedürfnisse entsprechend eingeschränkt wird. Die optimale Aufteilung der

---

1) Vgl. Musgrave, R.A. : a.a.O. S.6ff.

kessourcen auf die Befriedigung öffentlicher und privater Bedürfnisse ist nach dem zweiten Gossenschen Gesetz dadurch bestimmt, daß sich die Grenznutzen des Geldes für beide Verwendungsarten ausgleichen. Diese rein formale Regel läßt folgende Probleme unbeantwortet : a) Wenn die Grenznutzenschätzungen der Individuen zugrunde gelegt werden sollen, durch welche Methode kann man sie offenlegen? b) Angenommen sie wären offengelegt, so ist daraus keine eindeutige Optimallösung abzuleiten. Es stellt sich demnach die Frage nach der sozialen Wohlfahrtsfunktion, die unter den vielen Optima, die aufgrund der individuellen Präferenzen möglich sind, das soziale Optimum bestimmt.[1] Es kann nicht unternommen werden, diese Fragen im Rahmen dieser Arbeit erschöpfend zu untersuchen; einige dieser Fragen werden jedoch später wieder auftauchen, wenn versucht wird, das bundesstaatliche System aus den allgemeinen Zielsetzungen zu begründen.

2. Das Durchschnittseinkommen pro Arbeitsstunde hängt bei gleichbleibender Arbeitsintensität von folgenden Faktoren ab : a) von den individuellen Fähigkeiten der arbeitenden Menschen, b) von dem allgemeinen Stand des technischen Wissens und c) von der Ausstattung mit Produktionsmitteln. Eine Finanzpolitik, deren

---

1) Vgl. dazu aus der neueren Literatur Musgrave, R.A. : a.a.O. S.61ff; Samuelson, P.A. : The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, November 1954pp 387-9, Cambridge, Mass.1954; ders. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, in : The Review of Economics and Statistics, Vol.37, 1955, S.350-356. Ferner Tiebout, Ch.M.: A Pure Theory of Local Expenditures, in : Journal of Political Economy, Vol.64, no 5 Oct. 1956, S.416ff

Ziel es ist, das Durchschnittseinkommen pro Arbeitsstunde zu maximieren, kann das mit Mitteln des öffentlichen Haushalts in folgender Weise anstreben : Steuererleichterungen für Familien, deren Kinder in der Ausbildung sind, Ausgaben für das Erziehungswesen, steuerliche Begünstigung der privaten wissenschaftlichen Forschung, Ausgaben für die wissenschaftliche Forschung, steuerliche Begünstigung von privaten Investitionen, Vergabe von Investitionsdarlehen, Durchführung eigener Investitionen, insbesondere zur Verbesserung der Infrastruktur.

3. Das Ziel, die unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu verhindern, ist das Hauptanliegen der antizyklischen Finanzpolitik. Es muß indessen durch das andere Ziel der Preisniveaustabilität ergänzt werden. Das Ziel der Preisniveaustabilität ist zum einen Teil aus der Wohlstandszielsetzung und zum anderen Teil aus der Gerechtigkeitszielsetzung abgeleitet. Das Wohlstandsziel erfordert die Preisniveaustabilität aus Gründen der außenwirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit der inländischen Wirtschaft. Das Gerechtigkeitsziel verlangt Preisniveaustabilität, damit nicht die Besitzer von Geldvermögen und die Bezieher fester kontraktbestimmter Einkommen gegenüber denen benachteiligt werden, die Sachvermögen besitzen, oder deren Einkommen sich dem allgemeinen Preisniveau jeweils anpassen.

Die Ursache für Unterbeschäftigung ist darin zu suchen, daß die monetäre Gesamtnachfrage im Verhältnis zu dem möglichen Gesamtangebot der

Wirtschaft zu gering ist. Die Ursache für Preis= niveausteigerungen liegt umgekehrt in einer überhöhten Gesamtnachfrage, bzw. einem zu ge= ringen Gesamtnagebot. Das Ziel der Stabilisie= rungspolitik besteht nun darin, die Gesamtnach= frage und das potentielle Gesamtangebot aufein= ander abzustimmen. Wenn die betreffende Regie= rung nicht versucht die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate bewußt zu beeinflussen, so muß die Entwicklung des potentiellen Gesamtangebots als gegeben hingenommen werden : sie hängt dann ab vom Bevölkerungswachstum, vom technischen Fortschritt und von dem Umfang der privaten und öffentlichen Investitionen. In diesem Falle muß versucht werden, Vollbeschäftigung und Preis= niveaustabilität durch Regulierung der gesamt= wirtschaftlichen Nachfrage zu erreichen. Da= bei sind einmal das Wachstum der Angebotskapa= zität und zum anderen die Schwankungen der pri= vaten Nachfrage zu berücksichtigen. Zur Beein= flussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kann die öffentliche Hand die Ausgaben und Ein= nahmen des Haushalts einsetzen : durch ein Haus= haltsdefizit führt der Staat dem Wirtschafts= kreislauf mehr Kaufkraft zu als er ihm entzieht. Er trägt damit direkt oder indirekt zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei. Im umgekehrten Falle eines Haushaltsüber= schusses wird dem Wirtschaftskreislauf mehr Kaufkraft durch die öffentlichen Einnahmen ent= zogen als ihm durch die öffentlichen Ausgaben wieder zugeführt wird.

Im einzelnen kann eine Defizitpolitik (Über= schußpolitik) folgendes beinhalten :
1. Ausgabenpolitik. Erhöhung (Herabsetzung) der

Ausgaben, die

a) einen direkten Anteil an der wirksamen Gesamtnachfrage darstellen (Verbrauchs- und Investitionsausgaben);

b) die verfügbaren Mittel anderer Wirtschaftssubjekte erhöhen und indirekt die Gesamtnachfrage beeinflussen (Transferzahlungenm Investitionsdarlehen).

2. Steuerpolitik.

a) Verringerung (Erhöhung) der Einnahmen, die die Kaufkraft anderer Wirtschaftssubjekte beschneiden;

b) Verlagerung der Steuerlast auf die Einkommensbezieher, die eine niedrigere (höhere) marginale Verbrauchsneigung haben als die Entlasteten (Verschärfung bzw. Verringerung der Steuerprogression);

c) steuerliche Entlastung (Belastung) privater Investitionen (Veränderung der steuerlich zugelassenen Abschreibungssätze).

Im Voraufgegangenen wurden die wichtigsten Ziele der Finanzpolitik und teilweise die Mittel, mit denen sie erreicht werden können, nebeneinander gestellt. Die Frage der Konflikte, die zwischen den Zielen bestehen, wurde bisher vernachlässigt. Es ist auch nicht erforderlich, diese Frage für sämtliche möglichen Zielkombinationen zu untersuchen; wir wollen uns vielmehr darauf beschränken, die wichtigsten Nebenwirkungen, die die Mittel der antizyklischen Finanzpolitik auf die übrigen Zielsetzungen haben, herauszustellen.

Zunächst einmal widersprechen die Mittel der

antizyklischen Finanzpolitik insoweit dem Ziel der Freiheit, weil sie in jedem Fall auf eine stärkere Beeinflussung der Privatwirtschaft von seiten des Staates hinauslaufen (erhöhte Steuern oder erhöhte Ausgaben, Maßnahmen zur Investitionsbeeinflussung). Sie entsprechen dagegen dem Ziel der Freiheit insoweit, als sie den Individuen mehr ökonomische Macht geben, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Für das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit ist die Frage nicht so eindeutig zu beantworten. Wenn in Zeiten der Depression die Transferzahlungen erhöht werden und die unteren Einkommensschichten steuerlich entlastet werden, so kann das die Verteilungsgerechtigkeit erhöhen; die umgekehrte Maßnahme in inflationären Zeiten würde dann die Verteilungsgerechtigkeit wiederum verringern. Die steuerliche Entlastung der Investitionen begünstigt die Vermögensbildung der Unternehmer und führt damit zu einer ungleichen Vermögensverteilung. Es versteht sich, daß der antizyklischen Finanzpolitik durch das Gerechtigkeitsziel enge Grenzen gesetzt sind; vor allem erscheint es ganz undenkbar, daß Prinzipien der Verteilungspolitik je nach der konjunkturellen Lage geändert werden. Die Frage, ob das Ziel der Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse mit den Mitteln der "fiscal policy" in Einklang steht, hängt wiederum von der konjunkturellen Lage ab. In depressiven Zeiten, wenn nicht alle Produktionsfaktoren ausgenutzt sind, können diese für die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse herangezogen werden, ohne daß sie von der Verwendung für private Bedürfnisse abgezogen wer-

den müssen.[1] Für diesen Fall sind also beide Zielsetzungen komplementär. Beim Einsatz der antizyklischen Mittel in inflationistischer Situation liegt ein Zielkonflikt im Bereich des Möglichen : wenn die öffentlichen Ausgaben eingeschränkt werden, ohne daß im gleichen Umfang die private Nachfrage beschnitten wird, so widersprechen sich die Ziele der öffentlichen Bedürfnisbefriedigung und das der gesamtwirtschaftlichen Stabilität. Ähnlich ist es bei dem Verhältnis zu dem Ziel der Erhöhung der Arbeitsproduktivität : in depressiven Zeiten können Ausgaben für diesen Zweck erhöht werden, in inflationären Zeiten müssen sie reduziert werden.

Das S p a n n u n g s v e r h ä l t n i s zwischen dem Finanzsystem in einem B u n d e s s t a a t und den M i t t e l n der a n t i z y k l i s c h e n F i n a n z p o l i t i k ist darin begründet, daß beide auf unterschiedliche Ziele oder Vorziele ausgerichtet sind. Dieser Zielkonflikt ist das Zentralproblem dieser Arbeit und wird in den folgenden Kapiteln ausführlich diskutiert.

---

1) Vgl. Haller, H. : a.a.O. S.129.

II. K a p i t e l.

E i n e t h e o r e t i s c h e B e t r a c h t u n g i n s t i t u t i o n e l l e r P r o b l e m e.

Abschnitt A. Die Frage nach der optimalen Organisation des Staates im Hinblick auf die konkurrierenden Ziele.

In diesem Abschnitt soll zunächst (1.Unterabschnitt) die Frage untersucht werden, welcher Staatsaufbau der Verfolgung des Stabilisierungszieles am meisten entgegenkommt. Dabei muß das Stabilisierungsziel zunächst für sich betrachtet werden, damit wir einen theoretischen Maßstab für das Folgende gewinnen. Im 2. Unterabschnitt wenden wir uns dem bundesstaatlichen System zu und fragen, aus welchen Zielen sich diese Art staatlicher Organisation begründen läßt. Im 3.Unterabschnitt schließlich kommen wir zu dem Zentralproblem dieser Arbeit, das sich daraus ergibt, daß die Ziele, die den bundesstaatlichen Aufbau begründen, mit dem Stabilisierungsziel in einem Konflikt stehen.

1. Was für eine Staatsorganisation erfordern die Ziele der antizyklischen Finanzpolitik?

Um die gestellte Frage beantworten zu können, müssen zunächst die Ansatzpunkte und die Bedingungen einer wirksamen antizyklischen Finanzpolitik, soweit sie für diesen Zusammenhang wichtig sind, aufgezeigt werden.

Die Aufgabe der Stabilisierungspolitik wird durch die Phänomene gesamtwirtschaftlicher Expansions- bzw. Kontraktionsprozesse bedingt. In einer Wirtschaft mit hohem Integrationsgrad, d.h. mit starkem Binnenhandel und hoher Mobilität der Produktionsfaktoren, breitet sich jeder Anstoß, auch wenn er zunächst nur einen Teilbereich oder eine Region trifft, auf die Gesamtwirtschaft aus. Das, was gemeinhin als Konjunktur bezeichnet wird, ist ein gesamtwirtschaftliches Phänomen und als Problem verlangt es eine gesamtwirtschaftliche Lösung durch die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Aggregatgrössen. Die Ansatzpunkte für die antizyklische Finanzpolitik sind die Beeinflussung a) der monetären Verbrauchs- und Investitionsnachfrage des Sektors Staat durch Variation der entsprechenden Ausgabearten, b) der privaten Konsumnachfrage durch Variation der Steuereinnahmen und der Transferzahlungen, c) der privaten Investitionsnachfrage durch Variation der Gewinnbesteuerung, der steuerlichen Abschreibungsrichtlinien und der Investitionshilfen. Die Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Angebots durch Anregung oder Tätigung von Investitionen oder durch Förderung des technischen Fortschritts ist ein Problem mehr langfristiger Natur und die Mittel der kurzfristigen Stabilisierungspolitik haben negative Nebenwirkungen auf das langfristige Wachstumsziel, wenn in Zeiten übersteigerter gesamtwirtschaftlicher Nachfrage die Investitionen und die Ausgaben für den technischen Fortschritt begrenzt werden müssen.

Damit die öffentliche Hand die gesamtwirtschaftlichen Aggregatgrößen ausreichend beeinflussen kann, ist es erforderlich, daß der Umfang der für diesen Zweck eingesetzten Finanzmasse genügend groß ist. Die öffentlichen Gesamthaushalte moderner Industriestaaten haben einen Umfang angenommen, der oftmals 1/3 des Bruttosozialproduktes überschreitet. Damit ist die Möglichkeit gegeben, einen erheblichen Einfluß auf die Wirtschaftstätigkeit auszuüben, wenn es gelingt, die gesamte Finanzmasse gleichgerichtet für diese Zwecke einzusetzen.

Der gleichgerichtete Einsatz des gesamten öffentlichen Haushalts ist auch deswegen wichtig, weil es konjunkturneutrale Unter- oder Teilbudgets in der Praxis nicht gibt. In einer Volkswirtschaft mit mehreren unabhängigen öffentlichen Finanzwirtschaften würde es deswegen nicht ausreichen, von der übergeordneten Finanzwirtschaft eine Überschuß- oder Defizitpolitik zu fordern, während die übrigen lediglich ihre Haushalte auszugleichen hätten. Konjunkturneutral ist ein Budget nur nach sehr vielen Perioden (streng genommen nach unendlich vielen), in denen es immer im gleichen Umfang und in der gleichen Struktur geführt wurde. Jede Ausweitung und jede Einschränkung ist nur dann konjunkturneutral, wenn die Ausgabenveränderung in expansiver (kontraktiver) Richtung quantitativ die gleiche Wirkung hat wie die Einnahmenveränderung in kontraktiver (expansiver) Richtung. Die Umstrukturierung eines Budgets ist nur dann konjunkturneutral, wenn die erhöhte Ausgabeart quantitativ die glei-

che Wirkung hat wie die verminderte. Entsprechendes gilt für die Umstrukturierung der Einnahmeseite. Da aber die Einnahmen und die Ausgaben und die einzelnen Einnahme- und Ausgabearten in ihrer Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sehr unterschiedlich sind, werden Haushalte, die in Umfang und Struktur dauernd in Bewegung sind, nie konjunkturneutral sein. Deswegen kann es nicht ausreichen, von nachgeordneten Haushalten lediglich Ausgleich in Einnahmen und Ausgaben zu fordern; sondern die gesamte Finanzmasse muß auf das Stabilisierungsziel ausgerichtet sein.

Für den wirksamen Einsatz der Mittel der Stabilisierungspolitik ist noch ein weiterer Punkt von Wichtigkeit : Die finanzpolitischen Maßnahmen müssen als Reaktion auf die konjunkturellen Ausschläge schnell eingeleitet werden können. Da einerseits eine gewisse Zeit vergeht, bis die Notwendigkeit der einzuleitenden Maßnahmen erkannt wird und andererseits eine gewisse Zeit vergeht, bis die eingeleiteten Maßnahmen wirksam werden, ist es nötig, daß die politischen Entscheidungen dafür möglichst ohne Verzögerung gefällt werden.[1] Bei rasch wechselnden konjunkturellen Situationen kann es sonst vorkommen, daß die Maßnahmen zu einem Zeitpunkt wirksam werden, zu dem genau die gegenteilige Maßnahme erforderlich wird. Die

---

1) Musgrave, R.A. : a.a.O. S.501ff; ferner Kullmer, L. : Zeitwahl und administrativer Vollzug als Probleme einer konjunkturorientierten Finanzpolitik. Finanzarchiv N.F. Bd.20, Tübingen 1959/60, S.385 .

Forderung nach schneller politischer Entschei=
dung setzt jedoch zweierlei voraus : a) im vor=
hinein muß abgeklärt sein, wie auf jede mögli=
che konjunkturelle Situation reagiert werden
soll, d.h. es müssen Strategien für alle denk=
baren Situationen vorliegen. Wenn diese jedoch
nicht gegeben sind, so könnte ein System mit
einer langsamen Willensbildung von Vorteil sein,
weil dann jeweils eine längere Zeit gegeben wä=
re, um die sachlichen Fragen zu klären und
übereilte Entscheidungen eher vermieden würden.
Das kann jedoch im Rahmen einer Diskussion der
Optimalbedingungen für die Stabilisierungspo=
litik nicht als Argument gelten : hier müssen
wir das Vorhandensein von Strategien voraus=
setzen, und in diesem Fall ist es von Vorteil,
wenn ein System zu schnellen politischen Ent=
scheidungen fähig ist. b) Die entscheidende In=
stanz muß die Informationen über die konjunktu=
relle Lage richtig einschätzen. Bei den heuti=
gen statistischen Möglichkeiten bedarf es re=
lativ langer Zeit, bevor gesicherte Informa=
tionen über die konjunkturelle Entwicklung zur
Verfügung stehen. Schneller zur Verfügung ste=
hende, vorläufige Informationen sind unsicherer
und manchmal falsch. Ein langsamer Entscheidungs=
prozeß könnte daher rührende Fehlentscheidun=
gen eher vermeiden, denn die später eintreffen=
den richtigeren Informationen müßten mit in
Betracht gezogen werden. Auch dieses Argument
für einen langsameren Entscheidungsprozeß ist
hier nicht zugkräftig, denn erstens wird ein
System mit langsamen Entscheidungen auch auf die
sicheren Informationen langsam reagieren und
den Zeitraum zwischen Ereignis und Gegenmaßnah=

me noch mehr vergrößern, und zweitens kann es bei der Forderung nach schnellen Entscheidungen nicht darum gehen, bei jedem ersten Anzeichen einer unerwünschten konjunkturellen Entwicklung irgendwelche übereilten Maßnahmen einzuleiten, sondern es geht nur darum, schnell zu reagieren, wenn die genügend gesicherten Unterlagen zur Verfügung stehen. Unter der Voraussetzung sachlicher Kompetenz der entscheidenden Stellen ist es im Sinne des Stabilisierungszieles daher in jedem Fall besser, wenn die entsprechenden Entscheidungen möglichst schnell gefällt werden können. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß eine wirksame antizyklische Finanzpolitik darin besteht, durch einen r e c h t z e i t i g e n Einsatz der g e s a m t e n öffentlichen Finanzmasse die Aggregatgrößen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu beeinflussen.

An hand des oben Gesagten können wir nun die Frage beantworten, welcher Staatsaufbau den Zielsetzungen der antizyklischen Finanzpolitik am meisten entspricht : ein weitgehend zentralisierter Einheitsstaat, in dem über die H ö h e aller für die Stabilisierungspolitik relevanten Haushaltspositionen in einem Zentrum der Willensbildung entschieden wird.[1] Zu

---

1) Vgl. dazu Littmanns Begriff der "zentralstaatlichen Finanzautonomie" : "Zielträger ist der zentrale Fiskus. Ihm allein stehen auch die fiskalpolitischen Mittel zur Verfügung."" Littmann, K. : Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte, und Optima. In : Timm, H. und Jecht, H. (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.32, Berlin 1964, S.89

diesen Haushaltspositionen gehören : die Steuereinnahmen, die kurzfristige und die langfristige Kreditaufnahme, die Verbrauchsausgaben, die Investitionsausgaben, die Transferzahlungen und die Subventionen. Für die Ausgaben ist es im Sinne des Stabilisierungszieles jedoch nur erforderlich, daß ihre H ö h e zentral festgelegt wird; die Aufteilung auf die einzelnen Verwendungsarten (z.B. ob die Investitionsausgaben einer Gemeinde zum Bau einer Schule oder eines Schwimmbades gemacht werden sollen) kann dezentral erfolgen.

2. Das bundesstaatliche System und seine Begründung aus den allgemeinen Zielen.

Im vorigen Unterabschnitt wurde versucht, aus dem Stabilisierungsziel die Art staatlichen Aufbaus abzuleiten, die diesem Ziel am meisten entspricht. Wenn man jedoch die Formen staatlichen Aufbaus betrachtet, wie sie in der Wirklichkeit vorkommen, so stellt man fest, daß viele der Einheitsstaaten ein grosses Maß an Dezentralisation aufweisen und daß daneben eine große Anzahl von Bundesstaaten bestehen. Historisch gesehen, entstanden die meisten bundesstaatlichen Vereinigungen, oder zumindest die Selbständigkeit ihrer Mitglieder, in einer Zeit, in der die wirtschaftliche Verflechtung noch nicht so weit fortgeschritten war und die Probleme, die sich aus dieser wirtschaftspolitischen Verflechtung ergeben, noch nicht in dem Maße bestanden wie heute. Die Merkmale staatlicher Organisation sind stets Mittel zur Erreichung gewisser Ziele. Wir müssen deshalb fragen, ob

die Merkmale bundesstaatlicher Staatsorganisation dazu dienen, die im ersten Kapitel gesetzten Ziele zu erreichen. Andernfalls müßte das bundesstaatliche System als ein Überbleibsel aus einer Zeit angesehen werden, in der der staatlichen Politik Ziele gesetzt waren, die heute nicht mehr gelten. Wir haben bereits gesehen, daß sich das bundesstaatliche System nicht aus dem Stabilisierungsziel begründen läßt; es ist deswegen zu fragen, ob es aus den anderen gesetzten Zielen begründet werden kann.

Die Merkmale des bundesstaatlichen Systems, die für unseren Zusammenhang wichtig sind, treffen teilweise auch auf die Organisation eines dezentralisierten Einheitsstaates zu. Weil die meisten Bundesstaaten eine Vereinigung von dezentralisierten Einheitsstaaten darstellen, soll das Modell des bundesstaatlichen Systems, welches hier zugrunde gelegt wird, drei Ebenen politischer Entscheidung kennen : die oberste Bundesebene, die Ebene der einzelnen Staaten und - von den letzteren abgeleitet - die Ebene der lokalen Gebietskörperschaften.

Das Prinzip bundesstaatlicher Organisation, das auch alle Merkmale einer bundesstaatlichen Finanzwirtschaft umschließt, besteht darin, daß die Funktionsbereiche der staatlichen Macht [1] auf die verschiedenen Ebenen aufgeteilt sind. Die staatliche Gewalt kann demnach in unserem System unter der Voraussetzung, daß die klas-

---

1) Maunz, Th. : Deutsches Staatsrecht, 11., neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1962, S. 59

sische Gewaltentrennung vorherrscht, in zwei= facher Weise aufgeteilt sein; zum einen in Ge= setzgebung, Regierung mit Verwaltung und Recht= sprechung, und zum anderen kann jede dieser Teilgewalten nochmals auf die drei Ebenen ver= teilt sein. Aus diesem Prinzip, das zunächst noch ganz allgemein formuliert ist und nichts genaueres über den Grad der vertikalen Gewal= tenteilung und über die Beziehungen der ver= schiedenen Ebenen aussagt,[1] ergeben sich fol= gende Merkmale einer bundesstaatlichen Finanz= wirtschaft : 1. das Objekt, auf das sich die verteilte Legislativ= und Exekutivgewalt rich= tet, besteht in den staatlichen Aufgaben. Ver= tikale Gewaltenteilung erfordert deswegen A u f g a b e n v e r t e i l u n g. 2. Inwie= weit die Gewalt im Staate der formalen Ver= teilung entsprechend auch materiell vollzogen ist, läßt sich daran ablesen, in welchem Um= fang die einzelnen Träger der staatlichen Ge= walt finanziell autonom sind. Das zweite Merk= mal ist deswegen F i n a n z a u t o n o = m i e der verschiedenen Ebenen.[2] 3. Während

---

1) Die einzelnen Teilgewalten können in unter= schiedlichem Maße verteilt sein : so werden die lokalen Gebietskörperschaften oftmals nicht an der Rechtsprechung beteiligt sein und ihre Gesetzgebungsgewalt (Satzungsgewalt) wird auf wenige Gebiete beschränkt sein. Vgl. Schmölders, G. : Kommunale Finanzpolitik, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Pra= xis. Hrsgg. von Hans Peters, 3.Bd. Berlin usw. 1959, S.32f und Becker, E. : Die Selbst= verwaltung als verfassungsrechtliche Grund= lage der kommunalen Ordnung in Bund und Län= dern. Ebenda 1.Bd. Berlin usw. 1956, S.158ff

2) Zur Abgrenzung der Begriffe "Selbstverwaltung" und "Autonomie" : Selbstverwaltung ist die eigenverantwortliche Erfüllung öffentli= cher Aufgaben (der jeweiligen Aufgabenvertei= lung entsprechend) durch die nachgeord= Fortsetzung S.28

die ersten beiden Merkmale prinzipiell sowohl für das Verhältnis Bund - Gliedstaaten, als auch für das Verhältnis Gliedstaaten - lokale Gebietskörperschaften galten, betrifft das dritte Merkmal nur das Verhältnis vom Bund zu den Gliedstaaten. Es besteht in der "M i t w i r k u n g" der Gliedstaaten an der Verfassungs- und einem Teil der sonstigen Gesetzgebung des Bundes.[1] Dieses Merkmal ergibt sich aus der Tatsache, daß die Existenz des Bundes und seiner Gewalt sich aus dem Übereinkommen der Gliedstaaten ergibt und daß er dauernd durch ihren Willen getragen wird.[2]

Bisher wurden lediglich die Merkmale eines bundesstaatlichen Systems aufgezählt, ohne daß

Fortsetzung von S.27, Fußnote 2)

neten Gebietskörperschaften unter der Aufsicht von der übergeordneten Körperschaft. (Vgl. Becker, E. : a.a.O. S.121). Autonomie ist dagegen die "Befugnis nichtstaatlicher, aber dem Staate eingegliederter Verbände, selbst objektives Recht zu setzen." (Besters, H. : Staatliche Autonomie und internationale Konjunkturpolitik. In: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack. Hrsg. Greis, F. und Meyer, F.W., Berlin 1961, S.243ff). Finanzautonomie bedeutet demnach Satzungsgewalt im Bereich der öffentlichen Finanzen (Haushaltssatzung, Abgabensatzungen, Entscheidungen über die Aufnahme von Krediten). Vgl. Becker, E. : a.a.O. S.162.

1) Der Tatbestand der "Mitwirkung" wird in der herrschenden Staatsrechtslehre offenbar als das wesentliche Merkmal des Bundesstaates angesehen. Siehe dazu Usteri, M. : Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954, S.224 und der dortige umfangreiche Quellennachweis.

2) Nawiaski, H. : Bundesstaat. In : Staatslexikon, 6.völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Bd.II, Freiburg 1958, S.278.

ein Urteil darüber abgegeben wurde, in welchem Umfang ein wirklicher Staat diese Merkmale aufweisen muß, damit man zu Recht von einem Bundesstaat sprechen kann. Es ist auch nicht erforderlich dieses Urteil jetzt schon abzugeben, weil es zunächst nur darum geht, die Merkmale des bundesstaatlichen Finanzsystems, ihrem Charakter als politische Mittel entsprechend, in Beziehung zu den allgemeinen finanzpolitischen Zielen zu setzen.

Zwei Zielsetzungen sind für diesen Zusammenhang wichtig : das Freiheitsziel und das Ziel der optimalen Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse (Allokationsziel). Die Untersuchung der Frage, ob ein Staat, bei dem die Merkmale des bundesstaatlichen Systems vorhanden sind, eher in der Lage ist, die genannten Ziele zu erreichen, als ein Staat, der diese Merkmale nicht aufweist, geschieht unter der Voraussetzung sonst gleicher Umstände. Es wird ferner das System einer parlamentarischen Demokratie vorausgesetzt.

a) Die Begründung aus dem Freiheitsziel.

Das Freiheitsziel hat, nach der Definition, die von uns eingangs aufgestellt wurde, zwei Aspekte, die für den finanzpolitischen Bereich wichtig sind.
1) Die Entscheidungsfreiheit der Privatpersonen soll durch die Finanzgebarung der öffentlichen Hand möglichst wenig eingeschränkt werden; d.h. je geringer die Staatstätigkeit, desto größer der Freiheitsraum der Individuen. 2) Den Individuen soll ein möglichst großer Einfluß

auf die notwendige Staatstätigkeit eingeräumt werden.

Ob das bundesstaatliche System im Gegensatz zum System des zentralistischen Einheitsstaates mit einem geringeren Umfang an staatlicher Aktivität auskommen kann, läßt sich im vorhinein nicht mit Bestimmtheit sagen. Die Frage kann dann bejaht werden, wenn es im bundesstaatlichen System eher möglich ist, die Aufteilung der Ressourcen auf öffentliche und private Bedürfnisse zu optimieren als im Einheitsstaat; d.h. wenn unnötige staatliche Aktivitäten eher vermieden werden. Ob das der Fall ist, wird bei der Begründung des bundesstaatlichen Systems aus dem Allokationsziel untersucht werden. Was den Einfluß der Individuen auf die notwendige Staatstätigkeit anbelangt, so ist er aus folgenden Gründen im bundesstaatlichen System größer als im System des zentralistischen Einheitsstaates : dadurch, daß auf jeder Regierungsebene gesonderte Volksvertretungen bestehen, hat die wahlberechtigte Bevölkerung die Möglichkeit, dreimal ihre Stimme abzugeben. Diese Tatsache sichert den Individuen einen größeren Einfluß auf die öffentliche Aufgabenerfüllung, weil die Aufgaben und ihre autonome Erfüllung auf die einzelnen Ebenen verteilt ist. Die Wähler können also durch ihre Stimmabgabe ihre Meinung zu den einzelnen Aufgabengruppen getrennt kundtun. Der Einfluß des einzelnen Wählers wird zusätzlich noch dadurch verstärkt, daß seine Stimme in den kleineren Gebietskörperschaften ein relativ höheres Gewicht hat. Die Aufgabenver-

teilung wäre im Sinne des Freiheitszieles des= wegen so zu gestalten, daß möglichst viele der öffentlichen Aufgaben auf die unteren Regie= rungsebenen verteilt werden. Nach dem S u b= s i d i a r i t ä t s p r i n z i p kann dasselbe in der Weise ausgedrückt werden, daß die jeweils höhere Ebene Aufgaben nur dann über= nehmen darf, wenn dafür im Hinblick auf die anderen Ziele ein spezieller Grund besteht.[1] Einen zusätzlichen Einfluß auf die Aufgaben= erfüllung des Bundes können die Wähler in ihrer Eigenschaft als Bürger der Gliedstaaten da= durch ausüben, daß die Gliedstaaten an Teilen der Bundesgesetzgebung mitwirken. Die Volks= vertretung, die von der Gesamtbevölkerung ge= wählt wird, soll danach für den Aufgabenbe= reich des Bundes die Interessen der Gesamt= heit vertreten, während die Gliedstaaten, so= weit sie mitwirken, darüber wachen, daß die gliedstaatlichen Besonderheiten nicht unberück= sichtigt bleiben.[2]

---

1) "...wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende füh= ren können, für die weitere und übergeord= nete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen..." Pius XI in der Enzyklika "QUADRAGESIMO ANNO," a.a.O. S.63f
Vgl. auch Laforet, G.: Föderalismus und Gesell= schaftsordnung, Augsburg 1947, S.29 und v. Nell-Breuning, O.: Subsidiaritätsprinzip. In: Staatslexikon, 6. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Bd.VII, Freiburg 1962, S.826

2) Im Sinne des Freiheitszieles wäre es ver= tretbar, wenn auch die lokalen Gebietskör= perschaften an der Gesetzgebung der Glied= staaten und des Bundes durch entsprechende Organe mitwirkten. Vgl. Jerusalem, F.W.: Die Staatsidee des Föderalismus. Tübingen 1949, S.31.
Fortsetzung S.32

b) Die Begründung aus dem Ziel optimaler Allo=
kation der Ressourcen.

Es wird behauptet, daß das bundesstaatliche System dem Wohlstandsziel deswegen besser dient als das System des weitgehend zentralisierten Einheitsstaates, weil die Gliedstaaten, bzw. die lokalen Gebeitskörperschaften, eher in der La=ge seien, für die örtlich bedingten öffentli=chen Bedürfnisse das Optimum zu erreichen als eine Zentralregierung. Die alle Teilgebiete ge=meinsam betreffenden öffentlichen Bedürfnisse könnten dagegen eher von den übergeordneten Gebietskörperschaften optimal befriedigt wer=den. Für diese Behauptung wird demnach eine Aufgabenverteilung vorausgesetzt, bei der die lokalen Körperschaften für die Aufgaben zustän=dig sind, die ihren Bereich betreffen, während den Gliedstaaten die Aufgaben zufielen, die alle Bewohner ihres Gebietes gemeinsam betref=fen und der Bund für die das gesamte Staatsge=biet betreffenden Aufgaben zuständig wäre. Die Unterscheidung zwischen den einzelnen Aufgaben=arten ließe sich an Hand der zu ihrer Erfül=lung erbrachten öffentlichen Leistungen vornehmen. Man müßte dazu annehmen, daß es, bei einem dreistufigen Aufbau, drei Arten öffentlicher Lei=stungen gibt : solche, die nur den Bewohnern einer lokalen Gebietskörperschaft, solche, die nur den Bewohnern eines Gliedstaates und sol=che, die den Bewohnern aller Gliedstaaten ge=

Fortsetzung von S.31, Fußnote 2)

Wir haben jedoch für diese Arbeit das Modell eines Staatsaufbaus zugrunde gelegt, bei dem die Gliedstaaten die konstituierenden Elemen=te des Bundesstaates sind, während die loka=len Gebietskörperschaften deren Unterglie=derung darstellen.

meinsam und in gleichem Umfang zugute kommen.[1] Selbstverständlich läßt sich eine solche scharfe Abgrenzung nur gedanklich vollziehen; denn selbst die öffentlichen Leistungen, die darauf abzielen, nur den Bewohnern einer Gemeinde zugute zu kommen, können bei der heutigen hohen Mobilität innerhalb des gesamten Staatsgebietes nicht gegen die Bewohner anderer Gebiete abgegrenzt werden.[2] Sie kommen damit anderen Gebieten zugute und erfüllen dementsprechend Aufgaben, die zum Teil keinen lokalen Charakter haben. Man kann die lokalen Aufgaben gegen die übergeordneten nur graduell abgrenzen : je mehr die Leistungen den Bewohnern eines Gliedstaates, bzw. einer lokalen Gebietskörperschaft, unter Ausschluß anderer zugute kommen, desto eher sind die entsprechenden Aufgaben lokale bzw. gliedstaatliche Aufgaben. Je stärker das überregionale Element durchschlägt, desto eher sind die Aufgaben der überregionalen Körperschaft zuzusprechen.[3]

---

1) Musgrave, R.A. : a.a.O. S.179.

2) Tiebout, Ch.M. : An Economic Theory of Fiscal Decentralization. In: Public Finances: Needs, Sources and Utilization. Hrsgg.: National Bureau of Economic Research, New York, Princeton 1961, S.96

3) In den modernen Sozialstaaten der Gegenwart wird der Kreis der Aufgaben mit überregionalem Charakter immer größer, weil vielfach die Forderung nach Gleichmäßigkeit der öffentlichen Leistungen ein größeres Gewicht hat als die Forderung nach Rücksichtnahme auf die örtlichen Besonderheiten. Vgl.u.a. Kommission für die Finanzreform : Gutachten über die Finanzreform in der BRD. Stuttgart u.a. 1966, S.19 und Timm, H.: Gemeindefinanzen (I) Theorie. In: HdSW,Bd.IV, Stuttgart usw. 1965, S.301. Hettlage spricht in diesem Zusammenhang von einer "unentrinnbaren Gewalt des Einheits- und Gleichheitsgedankens."
Fortsetzung siehe S.34

Wenn man vom anderen Extrem, nämlich von den Leistungen, die allen gemeinsam zugute kommen sollen, ausgeht, kann man die gleiche Abgrenzung vornehmen : die Leistungen kommen den Bewohnern der einzelnen Teigebiete in unterschiedlichem M a ß e zugute. Es ist z.B. denkbar, daß selbst die Verteidigungsleistungen von den Bewohnern einzelner Gebiete unterschiedlich bewertet werden. Es kann dementsprechend ge= sagt werden : je mehr die öffentlichen Lei= stungen den einzelnen Teilgebieten in unter= schiedlichem Maße zugute kommen, desto eher sind die ihnen entsprechenden Aufgaben als gliedstaatliche bzw. lokale Aufgaben anzu= sehen. Die Aufgaben, die sich nicht eindeutig der einen oder der anderen Ebene zuordnen las= sen, wollen wir, wie seit neuerem allgemein üb= lich,[1)] als "Gemeinschaftsaufgaben" bezeichnen.

Fortsetzung von Fußnote 3) von S.33

Hettlage, K.M. : Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. In : Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtsleh= rer, H.14, Berlin 1956, S.22. Hier ist vermut= lich auch der Grund für das "Gesetz" von"der Anziehungskraft des größeren Etats" von Popitz zu suchen. Vgl. Popitz, J. : Finanzausgleich. In : Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd.III, IV.Auflage, Jena 1926, S.348/49

1) Vgl. Deutscher Bundestag, 2.Wahlperiode: Be= gründung der Bundesregierung zu den Anlagen I,II und III, BT - Drucksache 480 (Finanz= verfassungsgesetz, Finanzanpassungsgesetz, Länderfinanzausgleichsgesetz), S.48

Für die Untersuchung unserer Behauptung, daß die "lokal geprägten Bedürfnisse" (Timm) am ehesten von den nachgeordneten Gebietskörperschaften optimal befriedigt werden können, wollen wir jedoch von Gemeinschaftsaufgaben absehen und annehmen, daß sich alle Aufgaben eindeutig zuordnen lassen. Bei der Diskussion der Zielsetzungen haben wir darauf hingewiesen, daß für die Aufteilung der Ressourcen auf die öffentliche und private Bedürfnisbefriedigung auf der Grundlage individueller Nutzenschätzungen unendlich viele Pareto -Optima bestehen, und daß das soziale Optimum erst dann bestimmt ist, wenn zusätzlich eine soziale Wohlfahrtsfunktion gegeben ist.[1] Angenommen, eine soziale Wohlfahrtsfunktion wäre gegeben. Es bleibt dann das Problem, wie die individuellen Präferenzen offengelegt werden können.[2] In unserem Zusammenhang soll diese Frage jedoch nicht allgemein behandelt werden, sondern wir wollen uns darauf beschränken zu fragen, ob diese Offenlegung eher in einem bundesstaatlichen System als in einem zentralistischen Einheitsstaat möglich ist. Es ergibt sich weiterhin das Problem der Kostenminimierung bei der Erstellung der öffentlichen Leistungen. Die obigen Optimalbedingungen haben die Voraussetzung gegebener Kostenfunktionen für die öffentlichen Leistungen. Wir müssen deshalb die - eben-

---

1) Vgl. Samuelson, P.A. : The Pure Theory ... a.a.O. und Diagrammatic Exposition ... a.a.O. ferner Musgrave, R.A. : a.a.O. S.81ff.

2) Vgl. dazu Musgrave, R.A. : a.a.O. S.116ff,

falls auf unser Thema beschränkte - Frage stellen, ob sich im bundesstaatlichen System die Kosten für die öffentlichen Leistungen eher minimieren lassen als im zentralistischen System.

Durch die Verteilung der staatlichen Aufgaben auf regional begrenzte Körperschaften und durch deren finanzielle Autonomie wird die Möglichkeit geschaffen, einen Teil der öffentlichen Leistungen den jeweiligen Präferenzen der Bevölkerung einzelner Gebiete entsprechend zu differenzieren.[1] Die einzelnen Körperschaften haben die Möglichkeit durch Erhöhung bzw. Herabsetzung von Steuern und öffentlichen Leistungen das Verhältnis von privater und öffentlicher Bedürfnisbefriedigung ihrem individuellen Optimum anzunähern.[2] Die dazu erforderlichen Entscheidungen können im bundesstaatlichen System eher auf der Grundlage der individuellen Bedürfnisse der Bewohner gefällt werden als im zentralistischen Einheitsstaat, und zwar aus drei Gründen :
1. durch die dreifache Wahl zu den Volksvertretungen und durch die Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Bundesgesetzgebung erlangen die einzelnen Wähler einen höheren Einfluß;
2. rekrutieren sich die Abgeordneten der Volks-

---

1) Siehe Musgrave, R.A. : a.a.O. S.181.

2) Timm, H. : Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung. In : Timm, H. und Jecht, H. (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.32, Berlin 1964 S.14ff

vertretungen von Gliedstaaten und lokalen Körperschaften im allgemeinen aus den betreffenden Gebieten und sollten dementsprechend besser die lokalen Gegebenheiten kennen; 3. werden bei voller Finanzautonomie auch die Kosten der öffentlichen Leistungen lokal getragen, und somit wird auch der für die Optimierung notwendige Vergleich der Grenznutzen öffentlicher und privater Leistungen erleichtert.[1)]

Soweit eine Wohlstandserhöhung durch eine andere Verteilung der Ressourcen auf private und öffentliche Leistungen erreicht werden kann, scheint das bundesstaatliche System eher in der Lage zu sein, diese zu bewirken als das System eines zentralistischen Einheitsstaates. Nicht so eindeutig ist die Frage zu beantworten, ob die nachgeordneten Gebietskörperschaften die einmal festgelegten öffentlichen Leistungen mit geringeren Kosten zu erstellen in der Lage sind, als das in einem zentralistischen Einheitsstaat möglich ist. Zu den Kosten zählen in diesem Zusammenhang nicht nur der Aufwand für die Erstellung der öffentlichen Leistungen, sondern auch die Vorteile oder Nachteile, die sich durch die öffentliche Finanzgebarung für die Verteilung der Ressourcen im privaten Bereich ergeben. Als erstes wäre hier zu erwähnen, daß die Finanzautonomie leicht zu einem Steuerkonglomerat führt, das in vieler Beziehung nachteilige Auswirkungen haben kann. Von der Seite der

---

1) Es ist der wesentliche Inhalt der Selbstverantwortlichkeit, wenn lokale Entscheidungen auf der Grundlage dieses Vergleiches ohne Einfluß von übergeordneten Stellen gefällt werden.

finanzwirtschaftlichen Effizienz her gesehen, erfordert ein solches Steuerkonglomerat hohe Erhebungskosten. Zum anderen kann die Konkurrenz der einzelnen Regierungsebenen um die Steuerquellen dazu führen, daß die Steuerbelastung von den Pflichtigen übermäßig stark empfunden wird, weil einige Steuerquellen zu stark strapaziert werden. Für den privatwirtschaftlichen Bereich können die Grenzen, die sich aus der verschiedenen Steuerbelastung in den einzelnen Gebieten ergeben, zu einer nicht optimalen Standortverteilung führen.[1] Insoweit als die genannten Nachteile auftreten, kann die Steuerautonomie als die eine Seite der Finanzautonomie nicht aus dem Wohlstandsziel begründet werden. Was die Ausgabenautonomie anbelangt, so können sich aus ihr für die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung einige Vorteile ableiten lassen. So meint Dahl für England negativ feststellen zu können, daß durch die Bemühungen, die Wirtschaftspolitik zu koordinieren, die Energie, Aktivität und der Enthusiasmus auf der Gemeindeebene nachgelassen haben.[2] Jedenfalls wird die öffentliche Leistungserstellung billiger, wenn ein Teil der Arbeit auf freiwilliger Basis mit nur unwesentlicher Honorierung erledigt werden kann. Abgesehen davon, daß die lokalen Repräsentanten mit dem Geld, das aus

---

1) Siehe vor allem Littmann, K. : a.a.O. und Timm, H. : Finanzpolitische Autonomie ... a.a.O., ferner Timm, H. : Gemeindefinanzen, a.a.O. S.302 .

2) Dahl, R.A., Lindblom, Ch.E. : Politics, Economics, and Welfare. New York 1953, S.357f.

ihrem eigenen Gebiet stammt, vielleicht sparsamer umgehen werden als zentrale Beamte, die durch die Art der Aufbringung dieser Mittel nicht weiter berührt werden, sind die lokalen Repräsentanten möglicherweise Experten darin, wie gewisse Leistungen in dem betreffenden Gebiet am billigsten erstellt werden können.[1)]

Unsere Behauptung lautete, daß die Gliedstaaten, bzw. die lokalen Gebietskörperschaften, für die örtlich bedingten öffentlichen Bedürfnisse, eher die optimale Aufteilung der Ressourcen auf private und öffentliche Bedürfnisse erreichen können als das in einem zentralistischen Einheitsstaat möglich ist. Insoweit als die Diskussion der einzelnen Argumente diese Behauptung bestätigte, läßt sich demnach das bundesstaatliche System aus dem Allokationsziel begründen; insoweit als die Argumente unserer Behauptung widersprachen, bedarf das bundesstaatliche System im Sinne des Wohlstandsziels einer Einschränkung. Einschränkungen müssen sich in erster Linie, wie wir gesehen haben, auf die Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften richten.

3. Wie ist der Konflikt der finanzpolitischen Ziele im Hinblick auf das bundesstaatliche System zu lösen?

Wenn wir die Argumente der beiden voraufgegan-

---

1) Philip ist allerdings der Ansicht, daß die "local experts" in der Regel mehr "local" als "experts" sind und unbedingt den Beistand zentraler Experten brauchen. Vgl. Philip, K. : Intergovernmental Fiscal Relations, Copenhagen 1954, S.29 .

genen Unterabschnitte zusammenfassen, so kommen wir in Bezug auf die Begründung des bundesstaatlichen Systems aus den finanzpolitischen Zielen zu folgendem Ergebnis : sämtliche Einrichtungen, die als die Merkmale des bundesstaatlichen Systems bezeichnet wurden, nämlich Aufgabenverteilung, Finanzautonomie und die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung, lassen sich vorbehaltlos aus dem F r e i h e i t s z i e l begründen, und zwar in der Weise, daß dem Freiheitsziel umso besser gedient ist, je stärker diese Merkmale bei einem staatlichen System ausgeprägt sind. Für das W o h l s t a n d s z i e l hatten wir u.a. zwei Vorziele unterschieden : das Allokationsziel und das Stabilisierungsziel. Dazu hatten wir folgendes festgestellt : das A l l o k a t i o n s z i e l kann teilweise als Begründung des bundesstaatlichen Systems gelten. Die Aufgabenverteilung dient dem Ziel der optimalen Allokation, allerdings unter der Voraussetzung einer besonderen Art der Aufgabenverteilung (Aufgaben mit übergeordnetem Bezug sind von den übergeordneten Gebietskörperschaften zu erfüllen). Die Ausgabenautonomie wurde im Hinblick auf das Allokationsziel ebenfalls als zweckdienlich angesehen. Dagegen haben wir gesehen, daß die Steuerautonomie der Teilgebietskörperschaften dem Allokationsziel nicht zuträglich ist. Soweit es das S t a b i l i s i e r u n g s z i e l anbelangt, kamen wir zu einer vollständigen Ablehnung des bundesstaatlichen Systems : alle seine Merkmale sind der Ver-

folgung des Stabilisierungszieles mit Hilfe finanzpolitischer Mittel umso abträglicher je konsequenter sie durchgeführt werden.

Der größere Zielkonflikt besteht also zwischen dem Freiheitsziel, das die möglichst reine Ausprägung des bundesstaatlichen Systems erfordert und dem Stabilisierungsziel, das eine Ausschaltung aller bundesstaatlichen Elemente erfordert. Das Allokationsziel steht dazwischen : in Bezug auf den Grundsatz der Aufgabenverteilung und die Ausgabenautonomie ist es dem Freiheitsziel komplementär; in Bezug auf die Art der Aufgabenverteilung und die Zentralisation der Steuergesetzgebung ist es dagegen dem Stabilisierungsziel komplementär. Die Lösung des Konfliktes kann nur in einem beschränkten bundesstaatlichen System liegen. Wie weit diese Beschränkungen gehen sollen, hängt von der Bewertung der einzelnen Zielsetzungen ab : die Optimallösung ist nur an Hand einer Zielfunktion möglich. Eine allgemein anerkannte Zielfunktion steht uns aber nicht zur Verfügung. Wir können deswegen nur auf Grund einer angenommenen Norm eine Aussage darüber machen, inwieweit das bundesstaatliche System, unter Berücksichtigung aller Ziele, eingeschränkt werden soll. Oder, nachdem das Stabilisierungsziel im Vordergrund dieser Arbeit steht, muß die Frage beantwortet werden, in welchem Umfang das bundesstaatliche System - trotz des Stabilisierungszieles - im Hinblick auf die anderen Ziele verwirklicht werden soll. Die Diskussion dieses Problems ist Gegenstand des folgenden Abschnitts. Die Norm, die dabei

der Bewertung der einzelnen Ziele zugrunde gelegt wird, ist weitgehend durch das bundesstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland bestimmt.

Abschnitt B. Die Verfolgung des Stabilisierungszieles im Bundesstaat.

Für diesen Abschnitt gehen wir davon aus, daß das Freiheits- und Allokationsziel auf jeden Fall ein bundesstaatliches System erfordern, und wir fragen, wie und unter welchen Voraussetzungen das Stabilisierungsziel in diesem Rahmen verfolgt werden kann.

1. Auf welcher Regierungsebene soll diese Aufgabe erfüllt werden?

Das Prinzip für die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Regierungsebenen wurde am Schluß des voraufgegangenen Abschnitts dahingehend formuliert, daß den Gliedstaaten, bzw. den lokalen Gebietskörperschaften, die Aufgaben mit regionalem Bezug zufallen sollten, während der Bund für die alle Teilgebiete gemeinsam betreffenden Aufgaben zuständig sein sollte. Es wurde ebenfalls im vorigen Abschnitt gezeigt, daß das Problem der konjunkturellen Schwankungen, so wie es hier verstanden wird, ein gesamtwirtschaftliches Problem ist und nur durch die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Aggregatgrößen gelöst werden kann. Demnach sollte die Aufgabe, von ihrer Art her gesehen, eindeutig dem Bund zufallen. Diese Aussage muß aber, bedingt durch die Art der finanzpoliti-

schen Mittel, wieder eingeschränkt werden : Da jeder öffentliche Haushalt ein Mittel der antizyklischen Finanzpolitik darstellt, sind die Mittel der Stabilisierungspolitik auf alle Regierungsebenen verteilt, und dabei braucht der zentrale Haushalt nicht einmal das Übergewicht zu haben. Da es ferner, wie wir gesehen haben, keine konjunkturneutrale Finanzgebarung gibt, hat auch jeder öffentliche Haushalt irgendwelche konjunkturellen Auswirkungen. Wenn die Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften ebenso wie der Bund dem Wohlstandsziel verpflichtet sind, so haben sie die konjunkturellen Nebenwirkungen ihrer Finanzgebarung bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen, d.h. die Stabilisierungspolitik ist auch ihre Aufgabe. Damit aber die Gesamtfinanzmasse aller Ebenen gleichgerichtet im Sinne der Wirtschaftsstabilisierung eingesetzt werden kann, ist eine Koordinierung aller Haushalte erforderlich. Den Lösungsmöglichkeiten für dieses Problem wenden wir uns weiter unten zu. Zunächst müssen wir aber fragen :

2. Was steht der Erfüllung der Stabilisierungsaufgabe im Bundesstaat entgegen?

Wir befassen uns in diesem Zusammenhang in erster Linie mit den Problemen, die sich für die Verfolgung des Stabilisierungsziels aus der bundesstaatlichen Konstruktion des Staatsaufbaus (Aufgabenverteilung, Steuer- und Ausgabenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften) ergeben. Die Probleme der fi-

nanzpolitischen Willensbildung, die sich in jeder parlamentarischen Demokratie aus dem Verhältnis Wähler - Parteien- Parlament - Regierung - Verwaltung ergeben, bleiben hier außer Betracht.[1)]

Die erste Schwierigkeit, die sich ergibt, wenn im Bundesstaat antizyklische Finanzpolitik betrieben werden soll, besteht darin, daß die Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften nur unter einer besonderen Bedingung das Stabilisierungsziel als Nebenziel ihrer Finanzpolitik anerkennen können. Im ersten Kapitel wurde der Finanzpolitik der gesamten öffentlichen Hand u.a. das Ziel gesetzt, den Wohlstand der Gesamtbevölkerung des Staatsgebietes zu maximieren. Die Verteilung der lokalen Aufgaben auf die Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften soll diesem Ziel dienen, weil man annimmt, daß die Repräsentanten der Teilgebiete für diese Aufgabenbereiche besser in der Lage sind,den Wohlstand des betreffenden Gebietes zu maximieren als eine Zentralverwaltung. Bei dieser Annahme muß davon ausgegangen werden, daß für die Repräsentanten der Teilgebietskörperschaften das Wohlstandsziel in erster Linie die Wohlstandsmaximierung ihrer Teilgebiete beinhaltet; d.h. daß die lokalen Aufgaben primär mit dem Ziel erfüllt werden, den l o k a l e n Wohlstand zu maximieren. Dementsprechend sind die lokal zur Verfügung stehenden Mittel so zu verwenden, daß sie ein Wohlstandsmaximum für die Bewohner des betreffenden Gebietes bewir-

---

1) Vgl. dazu Haller, H. : a,a.O. S.295ff

ken. Der isolierte Einsatz eines lokalen Haushalts im Sinne der Stabilisierungspolitik kommt unter diesen Umständen nicht in Frage; denn der Stabilisierungseffekt ist, soweit er der betreffenden Region zugute kommt, im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln zu gering. Zwar hat ein Defizit oder ein Überschuß im lokalen Haushalt die gleiche Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wie ein unausgeglichener Zentralhaushalt, aber die Wirkung bezieht sich, wie gesagt, auf die Gesamtwirtschaft und kann nicht lokal begrenzt werden.[1] Diese Tatsache hat folgende Gründe : 1. Auch wenn eine Defizitpolitik zum Ziele hat, die effektive Nachfrage zu erhöhen, so kann doch die öffentliche Hand im Sinne der übrigen Ziele nur solche Güter und Dienste kaufen, für die sie Verwendung hat, und es ist fraglich, ob die betreffenden Körperschaften der unteren Ebenen diese Dinge gerade innerhalb der Grenzen ihrer Region erhalten kann. Jedenfalls ist die Wahrscheinlichkeit dafür umso geringer, je kleiner die Gebietskörperschaft ist. Aber selbst, wenn die öffentliche Hand ihre zusätzlichen Aufträge innerhalb ihres Gebietes plazieren kann, so werden sich doch in einer stark verflochtenen Wirtschaft die Sekundäreffekte wegen der hohen "Leakages" über die Grenzen der Region ausbreiten.[2] 2. Wenn die

1) Vgl. Perloff, H.S. : Fiscal Policy at the State and local Levels. In : Postwar Economic Problems edited by Seymour Harris. New York und London 1943, S.226 .

2) Vgl. dazu Stohler, J. : Der Basler Arbeitsrappen. Staatswissenschaftliche Studien hrsgg. von Salin, E. und Wagner, V.F., N.F. Bd.XXX, Zürich 1957, S.139ff.

lokale öffentliche Hand durch einen Überschuß=haushalt die lokale Nachfrage beschneidet, so führt das bei den lokalen Anbietern entweder zu Preisrückgang oder zu kürzeren Lieferzeiten. Beides bewirkt, daß der regionale Import fällt und der regionale Export steigt : regionale Konjunkturunterschiede - soweit sie nicht branchenbedingt sind - gleichen sich innerhalb eines Währungsgebietes infolge unausgeglichener "Zahlungsbilanzen" stets wieder aus. Eine isolierte lokale Stabilisierungspolitik ist daher nicht möglich, weil sich ihre Auswirkungen über die Grenzen der Region ausbreiten. Sie wäre im Sinne der lokalen Zielsetzungen nur dann vertretbar, wenn feststünde, daß alle lokalen Gebietskörperschaften in der gleichen Weise ihre finanzpolitischen Mittel einsetzen. Dann würden nämlich die Wirkungen des eigenen antizyklischen Verhaltens, die auf die anderen Regionen übergreifen, durch die Wirkungen ausgeglichen, die durch das antizyklische Verhalten anderer Gebietskörperschaften auf die eigene Region übergreifen.

Aber selbst dann, wenn es unter der Bedingung, daß alle übrigen Gebietskörperschaften die gleiche antizyklische Finanzpolitik betreiben, möglich ist, das Stabilisierungsziel als ein Nebenziel der lokalen Finanzpolitik zu rechtfertigen, bleibt es doch immer nur ein Nebenziel, und inwieweit es tatsächlich angestrebt wird, hängt von der jeweiligen Bewertung sämtlicher Ziele ab.

Wenn sich das erste Hindernis beseitigen läßt,

d.h. wenn also die nachgeordneten Gebietskörperschaften das Stabilisierungsziel akzeptieren können und auch hoch genug bewerten, um gewillt zu sein, ihre Politik danach auszurichten, so bleibt ein zweites Problem : das Problem, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, ihre Haushalte antizyklisch zu variieren. Dieses Problem ist b e s o n d e r s g r a v i e r e n d, wenn in d e p r e s s i v e n Zeiten eine expansive Politik getrieben werden soll. Es entsteht nämlich das Problem, wie die nachgeordneten Gebietskörperschaften die dazu notwendigen Defizite decken sollen; denn ganz gleich, ob die Expansionspolitik durch Steuersenkungen bei gleichbleibenden Ausgaben oder durch Ausgabenerhöhung bei gleichbleibenden Steuern oder durch beides gleichzeitig betrieben werden soll, immer entstehen Haushaltsdefizite, die entweder durch vorhandene Reserven oder durch Kredite gedeckt werden müssen.[1] Insoweit als die Defizite sich nicht decken lassen, müssen die nachgeordneten Gebietskörperschaften dann eine prozyklische Politik mit Steuererhöhungen und/oder Ausgabensenkungen betreiben.

Wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften nicht die Möglichkeit haben, sich bei der Zentralbank zu verschulden, so sind sie, was den Umfang der möglichen K r e d i t a u f n a h m e anbetrifft, auf die Ergiebigkeit des privaten Kapitalmarktes angewiesen. Die Geschäftsbanken als Kreditgeber oder Kredit-

---

1) Perloff, H.S. : a.a.O. S.224.

vermittler werden darüber hinaus die Kreditwürdigkeit ihrer Kunden prüfen, die in depressiven Zeiten in Folge verringerter Steuereinnahmen auch entsprechend geringer einzuschätzen ist.[1] Darüber hinaus sind den kleinen Gebietskörperschaften in Bezug auf die tragbare Zinsbelastung insofern Grenzen gesetzt, als die Zinszahlungen an Darlehensgeber außerhalb ihres Gebietes fließen und so für die Region als ganze eine echte Belastung darstellen.[2] Die zweite Möglichkeit, um die nicht durch Steuereinnahmen gedeckten Ausgaben zu finanzieren, besteht in der Verwendung von früher angelegten Reservefonds. In welchem Umfang diese zur Verfügung stehen, hängt davon ab, ob in Zeiten guter Konjunktur die Möglichkeit bestand, solche anzusammeln.

Es wurde oben schon darauf hingewiesen, daß die Maßnahmen der Stabilisierungspolitik, damit sie ihr Ziel erreichen, mit den konjunkturellen Bewegungen zeitlich möglichst genau abgestimmt werden müssen. Diese Abstimmung wird im Bundesstaat dadurch zusätzlich erschwert, daß die Entscheidungen für die Einleitung der Stabilisierungsmaßnahmen nicht von den Organen einer, sondern einer Vielzahl von öffentlichen Körperschaften gefällt wer-

---

1) Vgl. Hansen, A.H. und Perloff, H.S. : State and Local Finance in the National Economy, New York 1944, S.56 und Winkler, E.G.: Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr.45, Berlin 1961, S.29ff. Ferner Stohler, J. : a.a.O. S.160ff.

2) Hansen, A.H. und Perloff, H.S. : ebenda S.196 .

den müssen.

Wenn es nicht gelingt, die nachgeordneten Gebietskörperschaften in der einen oder anderen Weise dazu zu bewegen, ihre Haushalte im Sinne einer koordinierten antizyklischen Finanzpolitik einzusetzen, so steht nur ein Teil der gesamtstaatlichen Finanzmasse für diese Politik zur Verfügung : der Bundeshaushalt. Es ist möglich, daß der andere Teil, nämlich die Finanzen der nachgeordneten Körperschaften, prozyklisch gestaltet werden und damit die Wirkungsmöglichkeiten des Bundes zusätzlich verringern.

3. Welche Lösungsmöglichkeiten sind denkbar?

Der föderalen Freiheit kann in diesem Zusammenhang umso besser Rechnung getragen werden, je mehr die Art des Einsatzes antizyklischer Mittel institutionell verankert wird und je mehr die Entscheidungen über den Einsatz dieser Mittel von der Willkür der übergeordneten Gebietskörperschaften unabhängig und von objektiven Daten abhängig gemacht wird.[1] Das Wie des Mitteleinsatzes muß demnach durch eine entsprechende Regelung des Finanzausgleichs (in des Wortes weitester Bedeutung) institutionell festgelegt werden. Das Wann und der Umfang des

---

1) Vgl. United Nations : Report on Measures for Full Employment, Lake Success, New York 1949, S.86; ferner Haller, H. : Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs. Z. f. d. ges. Sta. Tübingen, 116, (1960), S.65.

Mitteleinsatzes müssen möglichst an die relevanten Indizes der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gebunden werden. Dadurch soll verhindert werden, daß die übergeordneten Gebietskörperschaften den Einfluß, den sie aus konjunkturpolitischen Gründen vorübergehend oder in einem bestimmten Bereich auf die Finanzgebarung nachgeordneter Gebietskörperschaften ausüben müssen, verewigen oder auf andere Bereiche ausdehnen. Dieser Grundsatz gilt für sämtliche, im Folgenden vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten unseres Problems, soweit sie sich auf die Beeinflussung nachgeordneter durch übergeordnete Körperschaften beziehen.

a) Verlagerung der konjunkturpolitisch wichtigsten Einnahmen und Ausgaben auf den Bund.

Die erste Möglichkeit besteht darin, dem Bund die gesamte Steuergesetzgebung zu übertragen und seinen Haushalt nach Zusammensetzung und Umfang so auszustatten, daß er einen möglichst großen Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nehmen kann. Wenn die g e s a m t e S t e u e r g e s e t z g e b u n g b e i m B u n d liegt, so sind prinzipiell zwei Arten der Steuerverteilung auf die verschiedenen Ebenen möglich. Entweder sie geschieht nach Steuerarten, d.h. jeder Ebene sind die Einnahmen aus bestimmten Steuern zugesprochen (Trennsystem) oder die Verteilung geschieht nach dem System des Steuerverbundes, wobei die nachgeordneten Gebietskörperschaften an den vom Bund erhobenen Steuereinnahmen

mit einer bestimmten Quote beteiligt sind. Zentrale Steuergesetzgebung in Verbindung mit der Einnahmenverteilung nach Steuerarten hat gegenüber dem Trennsystem bei Steuerautonomie (Steuerkonkurrenz) den Vorteil, daß der Bund die Steuern, deren Einnahmen ihm zufliessen, variieren kann, ohne befürchten zu müssen, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften ihre Steuersätze in entgegengesetzter Richtung ändern und damit die Wirkung der Bundessteuerpolitik stören. Andererseits berührt die Variation der Steuersätze des Bundes nicht die Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Für eine möglichst große konjunkturpolitische Wirksamkeit dieses Systems ist es demnach erforderlich, daß dem Bund die Einnahmen aus den Steuern zustehen, die für eine antizyklische Finanzpolitik besonders geeignet sind. Hierzu gehören besonders alle die Steuerarten, die das Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte direkt belasten.[1] Wenn der Bund aber im Sinne einer höheren Wirksamkeit seiner Steuerpolitik auch die Sätze der Steuern verändert, deren Einnahmen den nachgeordneten Gebietskörperschaften zufliessen, so hat das denselben Effekt wie eine antizyklische Steuerpolitik bei Steuerverbund : bei Steuersenkungen werden die Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften gesenkt und bei Steuererhöhungen entsprechend erhöht. Wenn die Ausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften in ihrer Höhe positiv von den Steuereinnahmen abhängig sind, so hätte die Steuerpolitik, die auf

1) Vgl. dazu Haller, H. : Finanzpolitik a.a.O. S. 163ff.

den privaten Sektor antizyklisch wirkt, auf den öffentlichen Sektor einen prozyklischen Effekt. Auf dieses Problem werden wir weiter unten noch eingehen.

Wie ist nun die Zentralisierung der Steuergesetzgebung als erste Lösungsmöglichkeit unseres Problems unter Einbeziehung des Freiheits- und Allokationsziels zu bewerten? Durch welche zusätzlichen Regelungen kann man ihnen in diesem Rahmen möglichst weitgehend Rechnung tragen? Der obige Lösungsvorschlag stellt eine ziemlich weitgehende Einschränkung der Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften dar. Die Beseitigung der Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist im Sinne des Allokationsziels positiv zu bewerten, soweit dadurch die Nachteile eines unrationellen "Steuerkonglomerates" (vgl. S.38) vermieden werden, das bei Steuerautonomie auf allen Ebenen leicht entsteht. Andererseits wird dadurch, daß die Entscheidungen über die Mittelaufbringung vom Bund getroffen werden, die Selbstverantwortung auf den unteren Ebenen eingeschränkt (vgl. S.37), was eine Optimierung des Verhältnisses von privater und öffentlicher Bedürfnisbefriedigung erschwert. Vor allem wird auch eine langfristige Planung der öffentlichen Bedarfsdekkung erschwert.[1] Dem kann im Rahmen des Trennsystems dadurch entgegengewirkt werden, daß besonders den lokalen Gebietskörperschaften solche Steuerarten zugewiesen werden, die im Konjunkturverlauf ein relativ stabiles Aufkommen haben und von denen anzunehmen ist,

1) Vgl. Kommission für die Finanzreform : Gutachten S.86, a.a.O.

daß sie aus konjunkturpolitischen Gründen nur im Notfall variiert werden.

Dadurch, daß die Entscheidungen über das Steueraufkommen nur auf einer Ebene gefällt werden, wird der Raum der föderalen Freiheit wesentlich eingeschränkt. Für die Gliedstaaten kann diese Einschränkung jedoch dadurch gemildert werden, daß sie an der Steuergesetzgebung, soweit es sie und die lokalen Körperschaften als ihre Untergliederungen betrifft, mitwirken. Sie erhalten dadurch ihre Steuerautonomie teilweise zurück und können erreichen, daß ihre Belange, soweit sie gemeinsam davon betroffen sind, bei den Entscheidungen mitberücksichtigt werden. Dadurch wird der Entscheidungsprozeß naturgemäß verlangsamt und erschwert, was aber m.E. im Sinne des Freiheitszieles in Kauf genommen werden muß. Bei zentraler Steuergesetzgebung ist das Trennsystem unter bestimmten Voraussetzungen dem totalen Steuerverbund vorzuziehen; denn es gibt dem Bund unter Mitwirkung der Gliedstaaten die Möglichkeit, das gesamte Steuersystem konjunkturpolitisch einzusetzen, wenn die wirtschaftliche Lage es erfordert. Wenn dagegen eine solch starke Maßnahme nicht erforderlich ist, kann der Bund auch nur seine Steuern variieren, ohne daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften davon berührt werden. Die Durchführung des Trennsystems hat allerdings zur Voraussetzung, daß sich die Gesamtsteuereinnahmen auf diese Weise optimal auf die einzelnen Ebenen verteilen lassen, und daß sich durch unterschiedliche Entwicklungen der Einnahmen aus den ein-

zelnen Steuerarten im Laufe der Zeit keine Verzerrungen ergeben.[1] Das ist besonders in dem Falle problematisch, wenn das Steuersystem nur aus wenigen großen Steuern besteht, die in ihrem Aufkommen und in ihrer Aufkommensentwicklung große Unterschiede aufweisen. Es kann deswegen erforderlich sein, für einige Steuerarten einen Verbund einzuführen. Es hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab, für welche der Steuerarten ein solcher Steuerverbund notwendig ist. Die Festlegung der Quoten sollte jedenfalls unter der Mitwirkung der Gliedstaaten geschehen.

Für die Lösung des Hauptproblems dieser Arbeit erhalten wir damit ein erstes Teilergebnis. Was die Regelung der Steuergesetzgebung und die Verteilung der Steuereinnahmen betrifft, besteht die Optimallösung m. E. in einem möglichst weitgehenden Trennsystem mit zentraler Steuergesetzgebung. Die Verteilung der Steuerarten ist so zu gestalten, daß dem Bund die konjunkturpolitisch am besten verwendbaren Steuern zufallen und den Gebietskörperschaften der untersten Ebene die Steuerarten, deren Aufkommen möglichst konjunkturunabhängig ist. Insoweit als ein Steuerverbund erforderlich ist, sollen die Quoten unter Mitwirkung der Gliedstaaten festgelegt werden. Die Steuerrechtsänderungen, die die Steuereinnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften betreffen, sollten ebenfalls nur unter Mitwirkung der Gliedstaaten beschlossen wer-

---

1) Vgl. Haller, H. : Finanzpolitik, a.a.O. S.249

den.

Die andere Möglichkeit, die konjunkturpolitische Wirksamkeit des Bundes zu erhöhen, besteht darin, ihm die Ausgabearten zuzuteilen, die für den antizyklischen Einsatz am meisten geeignet sind. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Investitionsausgaben,[1] während die übrigen Ausgaben dafür weniger in Frage kommen. Die Investitionsausgaben können in gewissem Umfang variiert werden, weil sich manche Investitionen aufschieben lassen, bzw. vorgezogen werden können. Hier gerät aber das Stabilisierungsziel in Konflikt mit dem Ziel der optimalen Allokation der Ressourcen; denn das optimale Verhältnis von öffentlicher und privater Bedürfnisbefriedigung kann nicht aufrecht erhalten bleiben, wenn die öffentlichen Investitionen aus konjunkturpolitischen Gründen erhöht oder verringert werden. Eine Lösung des Zielkonfliktes könnte darin bestehen, daß eine antizyklische Variation der öffentlichen Investitionen nur dann erlaubt ist, wenn der Konjunkturzyklus überschaubar ist und langfristig ein Ausgleich zwischen reduzierten und erhöhten Investitionsausgaben erreicht werden kann.[2] Was die übrigen Ausgabearten betrifft, so entstehen hier ähnliche Konflikte des Stabilisierungsziels mit anderen Zielen, so wie ein solcher bei den Investitionsausgaben mit dem Allokationsziel entstand. Wenn man jedoch

---

1) Vgl. Haller, H. : Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik a.a.O.S.60.

2) Vgl. Kullmer, L. : a.a.O. S.391.

den übrigen Zielen im Hinblick auf diese Ausgabearten ein grösseres Gewicht gibt als bei den Investitionsausgaben, so scheidet eine Variation der übrigen Ausgabearten nach unten auch kurzfristig aus. Die Lösung des Konfliktes könnte so aussehen, daß die aufgrund des Wachstums der Gesamtwirtschaft notwendig werdenden E r h ö h u n g e n dieser Ausgaben aus konjunkturpolitischen Gründen k u r z f r i s t i g vorgezogen bzw. verschoben würden.

Um die konjunkturpolitische Wirksamkeit des Bundes zu erhöhen, ginge es demnach in erster Linie darum, ihm die Investitionsausgaben zu übertragen. Soweit dem Bund die Verantwortung für Investitionsausgaben zufällt, die ihm aufgrund des Prinzips der Aufgabenverteilung, das wir hier zugrunde gelegt haben (vgl. S.32ff) sowieso zusteht, ergibt sich für diesen Zusammenhang kein Problem. Es ist aber so, daß die Erfüllung eines großen Teiles der Aufgaben, die wir mit Sicherheit als lokal bezeichnen können, darin besteht, Investitionen durchzuführen. Zu diesen Aufgaben zählen der Strassenbau, soweit es sich nicht um Durchgangsstraßen handelt, die Kulturbauten (Schulen, Theater, Bibliotheken), Bauten für die Energieversorgung und die Kanalisation, Anlagen für die Volksgesundheit (Sportanlagen, Parks) usw.. Wollte man diese Aufgaben alle dem Bund übertragen, so würde dadurch der Bereich der Selbstverwaltung der nachgeordneten Gebietskörperschaften so weit eingeengt, daß nicht mehr viel davon übrig bliebe. Dieser Nachteil könnte auch nicht dadurch behoben werden, daß den nachgeordneten Gebietskörperschaften die betref-

fenden Aufgaben als Auftragsangelegenheiten wieder zurückübertragen würden, weil dann die Aufgaben von den nachgeordneten Gebietskörperschaften nicht mehr s e l b s t v e r a n t w o r t l i c h erfüllt würden.

Wir erhalten also ein zweites Teilergebnis für die Lösung unseres Problems : die Möglichkeit, die konjunkturpolitische Wirksamkeit des Bundes dadurch zu erhöhen, daß die öffentlichen Investitionsausgaben in den Bundeshaushalt übernommen werden, hat wegen zu starker Beeinträchtigung des Freiheits- und teilweise auch des Allokationsziels in unserem System keinen Platz.

b) Beeinflussung der Ausgaben nachgeordneter Gebietskörperschaften durch übergeordnete Gebietskörperschaften.

Die Zentralisation der Steuergesetzgebung beim Bund soll im Rahmen der Stabilisierungspolitik dem Ziel dienen, eine wirksame und ungestörte Beeinflussung der privaten Nachfrage durch die öffentliche Hand zu gewährleisten. Ein weiterer wesentlicher Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage besteht in der Nachfrage des öffentlichen Sektors nach Gütern und Diensten. Nachdem wir es abgelehnt haben, den Bundeshaushalt so zu vergrößern, daß alle wesentlichen Entscheidungen die öffentliche Nachfrage betreffend vom Bund gefällt werden könnten, bleibt das Problem, wie die Ausgabengebarung der verschiedenen Ebenen im Sinne der Stabilisierungspolitik koordiniert werden kann.
Da die Ausübung direkten Zwanges wegen der bun-

desstaatlichen Prinzipien ausgeschlossen bleibt, stellt sich die Frage, ob es möglich ist, das gewünschte Verhalten der nachgeordneten Gebietskörperschaften dadurch zu erreichen, daß man die Daten variiert, die Grundlage der gliedstaatlichen und lokalen finanzpolitischen Entscheidungen sind. Auf die gleiche Frage sind wir schon bei der Diskussion der zentralen Steuergesetzgebung gestossen. Für den dortigen Zusammenhang ergab sich ein Problem aus der Möglichkeit, daß die Steuerpolitik, die auf die private Nachfrage antizyklisch wirkt, auf die öffentliche Nachfrage der nachgeordneten Gebietskörperschaften prozyklisch wirkt, weil die Steuereinnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften in konjunkturellen Aufschwungszeiten durch die Steuerpolitik zusätzlich erhöht und in Abschwungszeiten zusätzlich verringert werden. Wenn sich die nachgeordneten Körperschaften daraufhin prozyklisch verhalten, so ist eine antizyklische Steuerpolitik, die die Steuereinnahmen der unteren Regierungsebenen einbezieht, in ihrer Wirkung zum mindesten geschwächt; sie könnte sogar eine Wirkung haben, die der beabsichtigten entgegengesetzt ist.

Für die weitere Diskussion dieses Problems soll folgende allgemeine Annahme gemacht werden : die nachgeordneten Gebietskörperschaften reagieren auf eine Verringerung (Erhöhung) ihrer ordentlichen Einnahmen (Einnahmen außer Kreditaufnahmen) durch eine Verringerung (Erhöhung) ihrer Ausgaben.[1] Dabei haben wir nichts über die Stärke des Zusammenhangs zwischen der Entwicklung der ordentlichen Einnahmen und der Ausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften gesagt;

denn dem Zwang die

---

1) Die Begründung dieser Annahme wird uns im folgenden Abschnitt noch näher beschäftigen.

Ausgaben an die ordentlichen Einnahmen anzupas=
sen, kann man durch die Aufnahme von Krediten,
durch die Ansammlung und Verwendung von Rück=
lagen und durch Schuldentilgung entgehen.

Wenn unsere Annahme stimmt, so ergibt sich die
Möglichkeit, die Ausgabengebarung der nachgeord=
neten Körperschaften dadurch in gewissem Um=
fang zu lenken, daß man ihre Einnahmen beein=
flußt; und zwar einmal, um eventuelle Nachtei=
le der Steuerpolitik auszugleichen und zum an=
deren um eine antizyklische Ausgabengebarung
hervorzurufen.

Die Mittel hierzu bestehen aa) in flexiblen
Finanzzuweisungen des Oberverbandes an die un=
tergeordnete Ebene und bb) in einer Variation
des Kreditspielraums der nachgeordneten Körper=
schaften.

aa) Flexible Finanzzuweisungen.

Durch die Gewährung flexibler Finanzzuweisungen
sollen die nachgeordneten Gebietskörperschaf=
ten zu einer antizyklischen Ausgabengebarung
veranlasst werden. In Depressionszeiten, in
denen eine expansive Ausgabengebarung erwünscht
ist, sollen dementsprechend die Zuweisungen er=
höht werden und in inflationären Zeiten sollen
sie reduziert werden.[1)] Dieses Problem soll

---

1) Vgl. u.a. Colm, G. : Fiscal Policy and the Federal Budget. In : Income Stabilization for a Developing Democracy. Edited by Millikan M., New Haven 1953, S.199 und Maxwell, I.A. : Federal Grants and the Business Cycle, New York 1952, S.58ff, ferner Johnson, A.W. and Andrews, J.M. : The Basis and Effects of Provincial-Municipal Fiscal Decisions, S.35ff. In: Graham, J.F.,Johnson, A.W. and Andrews, J.M. Intergovernment Fiscal Relationships. Canadian Tax Papers, Toronto, Dec.1964.

hier unter der Voraussetzung diskutiert wer= den, daß durch die Finanzzuweisungen nur ein Teil der Einnahmen der nachgeordneten Gebiets= körperschaften gedeckt werden muß. Ein anderer Teil soll aus Steuereinnahmen bestehen und ein dritter aus Krediteinnahmen.

Die Ausgestaltung der Finanzzuweisungen kann in verschiedenen Formen erfolgen. Die Beurtei= lung der einzelnen Formen ist nur an Hand der Ziele möglich, die mit den Finanzzuweisungen verfolgt werden sollen.[1] Anschließend wollen wir die Prinzipien, die für die Ausgestaltung von Finanzzuweisungssystemen maßgebend sein können, im Überblick darstellen und sie dann an Hand unserer Ziele beurteilen.

Erstens, lassen sich die Arten der Finanzzuwei= sungen danach unterscheiden, ob der Oberver= band an ihre Gewährung Bedingungen knüpft oder nicht. Das eine Extrem besteht in der völlig bedingungslosen Gewährung von Globalsummen, über deren Verwendung die empfangende Körper= schaft frei entscheiden kann.[2] Das andere Ex= trem besteht in speziellen Zuweisungen zur Finanzierung bestimmter Projekte. Dabei ent= scheidet der Oberverband über den Umfang und die Art der Durchführung des Projektes. Ferner legt er fest, in welchem Umfang sich die em= pfangende Körperschaft an der Finanzierung be= teiligen muß. In diesem Falle können die nach=

---

1) Vgl. Philip, K. : a.a.O. S.92. Dort wird eine Systematik der speziellen Ziele gegeben, die mit Finanzzuweisungen verfolgt werden können.

2) Vgl. Maxwell, I.A. : a.a.O. S.59, ferner Philip, K. : a.a.O. S.143f.

geordneten Körperschaften nur zwischen den Möglichkeiten wählen, entweder die Beingungen anzunehmen oder auf die Zuweisungen zu verzichten. Zwischen diesen Extremen gibt es eine Vielzahl möglicher Ausprägungen. So ist es z.B. möglich, jährlich globale Zuschüsse zu gewähren, die nur an die Bedingung geknüpft sind, daß sie für Investitionen ausgegeben werden müssen, ein Zuschuß zum Investitionshaushalt also. Ferner wäre es möglich, spezielle Zuweisungen zu einzelnen Ausgabearten zu machen, etwa in der Weise, daß der übergeordnete Verband bestimmte Prozentsätze dieser Ausgabearten trüge.[1] In der gleichen Weise wären prozentuale Beteiligungen an bestimmten Investitionsprojekten denkbar.

Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Unterscheidung von Finanzzuweisungen besteht in der Art und Weise, wie oder von wem ihre jeweilige Höhe festgelegt wird. Diese Frage ist von besonderem Interesse, wenn die Zuweisungen flexibel sein sollen, über ihre Höhe also dauernd neu entschieden werden muß. Dafür gibt es drei Möglichkeiten : entweder die übergeordnete Körperschaft legt die Beträge nach eigenem Gutdünken fest, oder sie werden durch Vereinbarung zwischen der übergeordneten und den nachgeordneten Körperschaften festgelegt, oder den nachgeordneten Körperschaften wird ein fester Anspruch auf Zuweisungen eingeräumt, deren Höhe von einem Index abhängt, auf den die übergeordnete Körperschaft keinen Einfluß hat. Ein weiteres

---

1) Vgl. Colm, G. : a.a.O. S.199 .

Problem besteht darin, nach welchem Schlüssel die Gesamtsumme, die an die nachgeordnete Ebene gezahlt wird, auf die einzelnen Körperschaften dieser Ebene aufgeteilt werden soll. Dieses Problem des horizontalen Finanzausgleichs wird uns hier nur am Rande beschäftigen.

Drittens kann man die Finanzzuweisungen danach unterscheiden, welche Ebenen (zahlend oder empfangend) daran beteiligt sind : entweder ist der Bund die zahlende Ebene und die Gliedstaaten und/oder die lokalen Gebietskörperschaften sind die Empfänger, oder die Gliedstaaten sind die zahlenden und die lokalen Körperschaften die Empfänger.[1] Soviel zu den Gestaltungsprinzipien für Finanzzuweisungen, soweit sie im Rahmen unseres Problems von Interesse sind. Wie sind nun diese Gestaltungsprinzipien im Lichte unserer Zielsetzungen zu beurteilen und wie konnte eine Optimallösung aussehen?

Zunächst zu der Frage, inwieweit an die Gewährung der Zuweisungen Bedingungen geknüpft werden sollen. Stabilisierungspolitisch am wirksamsten wären Zuweisungen, die für bestimmte Projekte oder Ausgabearten mit der Bedingung gegeben würden, daß die empfangende Körperschaft sich in bestimmtem Umfang daran beteiligt. Bei einer Erhöhung dieser Zuweisungen würden sich die Ausgaben der empfangenden Körperschaft um mehr als den Betrag der Zuweisung erhöhen und bei einer Senkung würden eventuell

eigene Mittel

---

1) Von den Beiträgen nachgeordneter Gebietskörperschaften zu dem Haushalt des Oberverbandes (vgl. die sog. Matrikularbeiträge im Deutschen Reich von 1871 - 1918) soll in diesem Zusammenhang abgesehen werden.

der empfangenden Körperschaft ebenfalls nicht ausgegeben.
Finanzzuweisungen sind immer das Zeichen einer gewissen Abhängigkeit des empfangenden vom zahlenden Verband. Das Freiheitsziel würde deswegen die Abschaffung dieser Institution erfordern. Wenn jedoch Finanzzuweisungen zur Erreichung anderer Ziele nötig sind, so könnte der föderalen Freiheit dadurch am besten Rechnung getragen werden, daß völlig bedingungslose Globalzuweisungen gewährt würden.
Für das Allokationsziel ist die Frage nach der besten Zuweisungsart nicht so einfach zu beantworten : einerseits haben wir angenommen, daß die lokalen Körperschaften eher in der Lage sind, die lokalen Bedürfnisse optimal zu befriedigen als eine Zentralverwaltung. Das würde für bedingungslose Zuweisungen sprechen. Andererseits sind die lokalen Körperschaften im Falle von Zuweisungen nicht für die Aufbringung der Mittel selbst verantwortlich, was den Kosten - Nutzen - Vergleich erschwert und dementsprechend zu unverantwortlicher Verausgabung der Mittel führen kann. Das würde für Zuweisungen zu einzelnen Projekten mit Kontrolle der Durchführung sprechen. Eine Entscheidung läßt sich in diesem Falle auf Grund der Voraussetzungen, die wir gemacht haben, nicht fällen. Die Formulierung einer Optimallösung, bei der alle drei Ziele berüchsichtigt werden müssen, wird unter diesen Umständen noch weiter erschwert. Im Sinne des Freiheitsziels sollten die Finanzzuweisungen möglichst global sein. Im Sinne des Stabilisierungsziels sollten sie für solche Ausgabenarten zweck-

bestimmt sein, die sich am ehesten antizyklisch variieren lassen. Im Sinne des Allokationsziels sollten die Mittel möglichst den lokalen Präferenzen entsprechend verwendet werden können, wobei die lokale Selbstverantwortung möglichst gestärkt werden sollte. Eine Lösung könnte entweder in globalen Zuschüssen an den Investitionshaushalt bestehen, oder, wenn man dem Stabilisierungs- und Allokationsziel ein größeres Gewicht beimessen will, in einer prozentualen Beteiligung an a l l e n Investitionsausgaben, ohne daß über die Art der Durchführung einzelner Projekte eine Kontrolle ausgeübt würde.

Nun zu der Frage, wodurch die jeweilige Höhe der Zuweisungen bzw. der anteiligen Prozentsätze festgelegt werden soll. Die größte Flexibilität, und damit die größte Wirksamkeit im Sinne des Stabilisierungsziels, könnten die Finanzzuweisungen dadurch erhalten, daß sie durch den Oberverband festgelegt werden. Das setzt allerdings voraus, daß der Oberverband dem Stabilisierungsziel so weitgehend verpflichtet ist, daß er die notwendigen Veränderungen der Zuweisungen vornimmt. Schwierigkeiten können sich vor allem dann ergeben, wenn eine Senkung der Zuweisungen notwendig wird und der allgemeine Wunsch nach verbesserten öffentlichen Leistungen größer ist als die Furcht vor der Inflation.[1] Die autonome Festlegung der Zuweisungen durch den Oberverband würde jedoch dem Prinzip der föderalen Freiheit widersprechen, weil es die nachgeord-

---

1) Vgl. Maxwell, I.A. : a.a.O. S.70 .

neten Gebietskörperschaften zu sehr von dem Oberverband abhängig machte. Dem Freiheitsziel würde es am meisten entsprechen, wenn die Höhe der Finanzzuweisungen jeweils durch gegenseitige Vereinbarung festgelegt würde, weil dadurch den Belangen der nachgeordneten Körperschaften am besten Rechnung getragen werden könnte. Vermutlich wäre das auch im Sinne des Allokationsziels die beste Lösung. Eine wirksame Stabilisierungspolitik würde damit aber wahrscheinlich unmöglich gemacht, weil Entscheidungen, selbst wenn alle Beteiligten das Stabilisierungsziel als Nebenziel akzeptierten, nur mit großer Verzögerung zustande kämen. Eine Lösung, die das Stabilisierungs- und das Freiheitsziel berücksichtigt, könnte in der Bindung der Zuweisungen an einen gesamtwirtschaftlichen Index liegen. Dadurch hätten die nachgeordneten Körperschaften zwar keinen Einfluß auf die Höhe der Einnahmen, sie würden aber frei von der Willkür des Oberverbandes. Es versteht sich, daß solche Zuweisungen mit einem Index, der die konjunkturelle Entwicklung widerspiegelt, negativ korreliert sein müßten, um antizyklisch wirken zu können. Ob solche durch einen Index bestimmten Zuweisungen eine antizyklische Wirkung haben können, hängt von zwei Faktoren ab : 1. Inwieweit die Entwicklung des Index die konjunkturelle Entwicklung richtig widerspiegelt. 2. Wieviel Zeit zwischen den Ereignissen, die dem Index zu Grunde liegen (z.B. die Entwicklung des Volkseinkommens) und der Aufstellung des Index vergeht. Diese Probleme werden uns später noch eingehender beschäftigen.

Schließlich noch die Frage, von welcher Ebene an welche Ebene Finazzuweisungen zugelassen sein sollen. Bisher haben wir lediglich von übergeordneten und nachgeordneten Gebietskörperschaften gesprochen ohne uns festzulegen, ob die Gliedstaaten auch Empfänger von Zuweisungen sein sollen und ob der Bund auch direkt an die lokalen Körperschaften überweisen soll. Soweit es die Stabilisierungspolitik betrifft, ist die wirksamste Art zweifellos, wenn der Bund an alle übrigen nach den gleichen Grundsätzen zahlt. Das Modell, das dieser Arbeit zugrunde gelegt wurde, besteht jedoch in einer Vereinigung von dezentralisierten Einheitsstaaten, d.h. daß die Gliedstaaten, soweit es ihren Aufgabenbereich betrifft, vom Bund unabhängig sind, und daß die lokalen Körperschaften die Unterteilung der Gliedstaaten in lokale Selbstverwaltungskörper mit begrenzter Autonomie darstellen. Demnach sollen Finanzzuweisungen vom Bund an die Gliedstaaten (einschließlich die lokalen Körperschaften) ausgeschlossen sein. Sie sollen dagegen möglich sein als Zahlungen von den Gliedstaaten an die lokalen Körperschaften. Aber auch bei ihnen sollen sie nur einen Teil ihrer ordentlichen Einnahmen ausmachen.

bb) Die Variation des Kreditspielraums der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Neben der Ansammlung oder Verwendung von Rücklagen ist die Kreditaufnahme bzw. die Schuldentilgung die zweite Möglichkeit, um dem Zwang zu entgehen, den die Höhe der or-

dentlichen Einnahmen auf die Ausgabengebarung ausübt. Die antizyklische Variation des Kre= ditspielraums kann deswegen als eine Ergän= zung zu der Politik flexibler Finanzzuweisun= gen betrachtet werden. Insoweit als der Kre= ditspielraum von der Flüssigkeit des Kapital= marktes und von der Höhe des Zinssatzes ab= hängt, kann er nur durch die Zentralbank wirksam beeinflußt werden. Was die Einflußnah= me übergeordneter auf nachgeordnete Gebiets= körperschaften anbelangt, so gibt es dafür nur folgende Möglichkeiten. In den Fällen, in denen eine expansive Politik erwünscht ist, gewährt die übergeordnete Gebietskörperschaft Darlehen an die nachgeordneten Gebietskörper= schaften. Im Falle einer restriktiven Poli= tik dagegen, übt sie eine direkte Kreditkon= trolle aus, und zwar in der Weise, daß ent= weder jede einzelne Kreditaufnahme oder aber das jährliche oder mehrjährige Kreditvolumen von der Zustimmung der übergeordneten Kör= perschaft abhängig gemacht wird. Ähnlich wie bei den Finanzzuweisungen, so sind auch diese Maßnahmen für das Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten mit dem Freiheitsprinzip nicht vereinbar. Wir wollen aber annehmen, daß sie von den Gliedstaaten gegenüber den lokalen Körperschaften angewandt werden dürfen.

c) Kooperation zwischen dem Bund und den Gliedstaaten.

In den voraufgegangenen Unterabschnitten a) und b) haben wir einige Instrumente darge= stellt, mit Hilfe derer auch in einem Bundes= staat antizyklische Finanzpolitik betrieben

werden kann. Wir sind dabei aber mehrmals an den Punkt gekommen, wo die Macht des Bundes endete, weil eine Beeinflussung der Gliedstaaten durch den Bund im Sinne der bundesstaatlichen Prinzipien nicht vertreten werden konnte : die Steuergesetzgebung sollte zwar zentral beim Bund liegen, aber Steueränderungen, durch die die Einnahmen der Gliedstaaten und lokalen Körperschaften berührt werden, sollten nur unter Mitwirkung der Gliedstaaten zustande kommen. Antizyklisch wirkende flexible Finanzzuweisungen sollten nur von der Ebene der Gliedstaaten an die lokalen Gebietskörperschaften geleistet werden. Die Kontrolle des Kreditspielraums sollte nur durch die Gliedstaaten in Bezug auf die lokalen Körperschaften ausgeübt werden. Unser System hat also bis hierher noch eine wesentliche Lücke : sie besteht darin, daß der Bund nur über einen Teil der finanzpolitischen Mittel verfügt, während ein anderer Teil, darunter vor allem die Mittel zur Beeinflussung der lokalen Gebietskörperschaften, bei den Gliedstaaten liegt, die wiederum vom Bund nicht beeinflußt werden können. Darüber hinaus haben wir die Gliedstaaten bisher als Teilgebietskörperschaften angesehen, denen das Stabilisierungsziel als nichtregionales Ziel fernliegt, die es also für sich nicht verfolgen können. Diese Lücke kann im Rahmen des bundesstaatlichen Systems, wie es hier verstanden wird, nur dadurch geschlossen werden, daß sich die Gliedstaaten das Stabilisierungsziel zu eigen machen und i n i h r e r G e s a m t h e i t zur Kooperation mit dem Bund bereit sind; d.h. daß

sie den Einsatz der Mittel antizyklischer Finanzpolitik, die ihnen zur Verfügung stehen (ihr eigener Haushalt und ihr Einfluß auf die lokalen Gebietskörperschaften), mit der Finanzpolitik des Bundes freiwillig koordinieren.

Wie wir oben (vgl. S.22f.) schon gesehen haben, ist es für den wirksamen Einsatz konjunkturpolitischer Mittel wichtig, daß die entsprechenden Maßnahmen als Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung möglichst schnell eingeleitet werden können. Wenn die dazu nötigen Entscheidungen durch die V e r e i n b a r u n g einer Mehrzahl öffentlicher Stellen gefällt werden müssen, so bedarf es naturgemäß längerer Zeit, als wenn eine Stelle allein entscheiden kann. Deswegen ist es hier besonders notwendig, daß die sachlichen Fragen, das Wie des Einsatzes der finanzpolitischen Mittel betreffend, vorweg geklärt werden, d.h. es müssen Strategien vorliegen, durch die im vorhinein geklärt ist, wie auf die einzelnen konjunkturellen Situationen reagiert werden soll (ausgearbeitete Investitionsprogramme, Pläne für die Variation bestimmter Steuersätze oder für Gewährung oder den Abbau von Steuervergünstigungen). Im entscheidenden Fall braucht man sich dann nur noch über das Ob und den Umfang der Durchführung der fertigen Pläne zu einigen.

Alle die konjunkturpolitischen Maßnahmen, die so geplant werden, sollten in eine längerfristige gemeinsame Finanzplanung eingebettet sein.[1] Eine solche längerfristige Finanzpla-

1) Vgl. Kommission für die Finanzreform , Gutachten S.35, a.a.O.

nung ist jedoch nicht allein auf das Stabilisierungsziel, sondern auf sämtliche staatlichen Ziele ausgerichtet. Ihre Aufgabe besteht gerade darin, die Konflikte, die zwischen den verschiedenen Zielen entstehen, langfristig zu lösen. Im Hinblick auf das Stabilisierungsziel bedeutet das folgendes : die Planung muß darauf hinauslaufen, die durch die Stabilisierungspolitik bedingten kurzfristigen Beeinträchtigungen anderer Ziele (z.B. des Allokationsziels durch eine Variation der öffentlichen Investitionen oder des Gerechtigkeitsziels durch eine Variation der Steuern) langfristig wieder auszugleichen.

Eine längerfristige Finanzplanung beruht auf zwei Voraussetzungen. Sie beruht erstens auf einer P r o g n o s e für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und zweitens auf der politischen K o n z e p t i o n des Staates für die zukünftige öffentliche Aufgabenerfüllung. Die Prognose ist für die Schätzung der zukünftigen Steuereinnahmen unter der Voraussetzung gleichbleibenden Steuerrechts nötig. Auf dieser Grundlage ist dann eine Fortschreibung[1)] der Ausgaben in dem Rahmen möglich, der durch die Steuerschätzungen gegeben wird. Die politische Konzeption des Staates für die zukünftige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben als zweiter Faktor, der die Höhe der geplanten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bestimmt, kann eine Erhöhung oder Verminderung der Ausgabenansätze abweichend von dem Ergebnis der Fortschreibung nötig machen und Steu-

1) Vgl. Finanzbericht 1966, hrsgg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S.93.

errechtsänderungen erfordern.

In einem Bundesstaat mit mehreren unabhängigen Körperschaften sollte eine gemeinsame längerfristige Finanzplanung auf e i n e r gesamtwirtschaftlichen Prognose[1] und auf den verschiedenen politischen Konzeptionen des Bundes und der Gliedstaaten beruhen; d.h. der Bund und die Gliedstaaten stellen jeder für sich auf Grund der einheitlichen Prognose und auf Grund ihrer jeweiligen politischen Konzeption längerfristige Teilfinanzpläne auf. Aus den Teilplänen ist dann ein Gesamtplan gemeinsam zu erarbeiten, der die Aufgabenerfüllung der einzelnen Ebenen mit den stabilisierungspolitischen Erfordernissen in Einklang bringt.

Langfristige Finanzplanung ist auch aus Gründen optimaler Allokation bei einer großen Zahl von öffentlichen Aufgaben erforderlich. Für unseren Zusammenhang sind die Aufgaben besonders interessant, die sich nach unserem Prinzip der Aufgabenverteilung nicht eindeutig dem Bund oder den Gliedstaaten zuteilen lassen (vgl. S.34) : die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben. Einerseits zählen zu ihnen Aufgaben, die in besonderem Maße eine langfristige Planung erfordern und andererseits sind auf diesen Gebieten der Bund und die Gliedstaaten gezwungen zu kooperieren.[2]

---

1) Sie könnte von einem neutralen Sachverständigengremium oder auch vom Bund gestellt werden.

2) Wir nehmen damit an, daß die gemeinschaftliche Erfüllung von Aufgaben nicht nur in der gemeinschaftlichen Finanzierung ihren Ausdruck findet, sondern, daß auch über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung gemeinschaftlich entschieden wird.

Zu den Gemeinschaftsaufgaben könnten etwa gehören : 1. ein Teil der Verkehrsinvestitionen. Sie kommen zwar in erster Linie denen zugute, die in dem Bereich wohnen, wo sie getätigt werden; bei der hohen Mobilität und starken wirtschaftlichen Verflechtung moderner Staaten kommen sie aber auch allen zugute. 2. Die Förderung des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts. 3. Die großen Sozialprogramme. Ihre Leistungen kommen zwar nur Einzelpersonen oder Haushalten zugute; aus Gründen der Grechtigkeit muß aber gefordert werden, daß die sozialen Leistungen in allen Gebieten möglichst gleich sind. 4. Die Förderung einzelner Wirtschaftszweige, soweit sie durch gesamtwirtschaftliche Entwicklungen oder durch Maßnahmen der Bundespolitik förderungswürdig geworden sind. Alle diese Aufgaben erfordern im Sinne einer optimalen Allokation eine langfristige von Bund und Gliedstaaten gemeinsam zu erstellende Planung.[1] Demnach könnten die Gemeinschaftsaufgaben ein Ausgangspunkt für eine gemeinsame Gesamtfinanzplanung sein, die alle finanzpolitischen Mittel von Bund und Gliedstaaten zu koordinieren hätte. Es versteht sich, daß dazu auch die Kreditpolitik der Gliedstaaten und des Bundes gehört.

Eine derartige Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten muß jedoch von der Mitwirkung der Gliedstaaten an Bundesgesetzen unterschieschieden werden. Die M i t w i r k u n g bezieht sich auf Bundesangelegenheiten und

---

1) Vgl. auch Kommission für die Finanzreform, Gutachten S.35.

geschieht im allgemeinen durch ein speziel= les B u n d e s o r g a n (z.B. Bundesrat), das von den Gliedstaaten beherrscht wird. Die Kooperation bezieht sich dagegen auf die gegenseitige Abstimmung von Bundes= und glied= staatlichen Angelegenheiten. Sie muß auf Ver= einbarungen zwischen Bund und Gliedstaaten beruhen. Dazu könnte ein spezielles Koordi= nierungsorgan geschaffen werden,[1] eine stän= dige Konferenz von Vertretern beider Ebenen, durch die die sachlichen Grundlagen für die gegenseitigen Vereinbarungen gelegt werden könnten.

Im Gegensatz zu dem System des zentralisti= schen Einheitsstaates hängt der Einsatz der stabilisierungspolitischen Mittel im Bundes= staat nicht allein von dem Willen der zen= tralen Regierung ab, sondern davon, ob es ge= lingt einen gemeinsamen Willen des Bundes und der Gliedstaaten herzustellen, der in der Kooperation beider Ebenen seinen Ausdruck finden würde.

d) Zusammenfassung.

Am Schluß des voraufgegangenen Abschnitts A wurde die Frage gestellt, wie das einge= schränkte bundesstaatliche System aussehen muß, das eine Optimallösung für konkurrieren= de Ziele, die hier zugrunde liegen, darstel= len kann. Indem wir die Ergebnisse dieses Abschnitts B zusammenfassen, können wir jetzt eine Antwort auf diese Frage geben. Es muß

---

1) Haller, H. : Finanzpolitik a.a.O. S.300 .

jedoch betont werden, daß die hier angegebene Optimallösung auf einer Bewertung der einzelnen Ziele beruht, für die die Norm maßgebend war, die dem bundesstaatlichen System der BRD zugrunde liegt und ihren Ausdruck durch die Gestaltung dieses Systems findet. Bei einer anderen Bewertung der einzelnen Ziele käme man unter gleichen Voraussetzungen teilweise zu anderen Ergebnissen. Unser Ergebnis sieht wie folgt aus :

1. Die Aufgabenverteilung soll nach dem Grundsatz erfolgen, daß der Bund für die Aufgaben zuständig ist, die die Bewohner des gesamten Staatsgebiets gemeinsam betreffen, während den Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften die Aufgaben zustehen, bei denen die zu ihrer Erfüllung erbrachten Leistungen nur den Bewohnern ihrer Gebiete zugute kommen. Solche Aufgaben, die sich nicht der einen oder anderen Ebene eindeutig zuordnen lassen, sollen gemeinschaftlich erfüllt werden.
2. Die Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften soll beschränkt sein :
   a) die Steuergesetzgebung liegt beim Bund. Die Steuereinnahmen sind, soweit als möglich, nach dem Trennsystem auf die einzelnen Ebenen zu verteilen. Die Gliedstaaten haben das Recht der Mitwirkung an den Steuergesetzen, die ihre oder die Steuereinnahmen der lokalen Gebietskörperschaften betreffen.
   b) Die Gliedstaaten sind in ihrer Kreditpolitik keiner Kontrolle durch den Bund unterworfen. Sie kontrollieren aber den Kreditspielraum der lokalen Gebietskör-

perschaften.

c) Die Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften erhalten keine Finazzuweisungen vom Bund. Die Gliedstaaten zahlen aber an die lokalen Körperschaften Zuweisungen zur Verwendung im Investitionshaushalt. Die Zuweisungen sind antizyklisch flexibel. Ihre jeweilige Höhe wird durch die Bindung an einen gesamtwirtschaftlichen Index festgelegt.

d) Alle drei Ebenen haben formal Ausgabenautonomie. Diese ist aber bei den lokalen Gebietskörperschaften durch die Einschränkung der Einnahmenautonomie stark eingeschränkt.[1)]

3. Die Einbeziehung der Gliedstaaten in die koordinierte antizyklische Finanzpolitik geschieht durch Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten. Ein wichtiges Mittel zur Koordinierung der Finanzpolitik aller Ebenen besteht in der langfristigen Finanzplanung, die gemeinsam von Bund und Gliedstaaten aufgestellt wird.

---

1) Winkler, E.G. : a.a.O. S.13.

III. K a p i t e l.

M o d e l l t h e o r e t i s c h e Z u s a m= m e n h ä n g e z w i s c h e n d e n ö f= f e n t l i c h e n H a u s h a l t e n , d e r K o n j u n k t u r u n d d e m W a c h s t u m e i n e r G e s a m t w i r t= s c h a f t.

In diesem Kapitel sollen einige der wichtigsten Aussagen des vorigen Kapitels aus der Sicht der reinen Wirtschaftstheorie untersucht wer= den. An Hand von gesamtwirtschaftlichen Model= len wollen wir zeigen, wie sich die Wirksamkeit der stabilisierungspolitischen Mittel im bundes= staatlichen System zu ihrer Wirksamkeit im zen= tralstaatlichen System verhält. Der Argumen= tation des voraufgegangenen Kapitels entspre= chend, werden wir von einem zentralistischen Modell ausgehen und daraus durch die Einfüh= rung verschiedener abweichender Annahmen eini= ge bundesstaatliche Modelle entwickeln. Für sämtliche Modelle gilt die Annahme einer g e= s c h l o s s e n e n W i r t s c h a f t.

Das Ziel der Stabilisierungspolitik besteht, wie wir gesehen haben, darin, die effektive gesamtwirtschaftliche Nachfrage und das bei optimaler Ausnützung der verfügbaren Produk= tionsfaktoren mögliche gesamtwirtschaftliche Angebot zum Ausgleich zu bringen. Eine Lücke zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und potentiellem gesamtwirtschaftlichem Ange= bot kann zwei Ursachen haben: Bei konstantem potentiellen Angebot kann eine solche Lücke durch ein Schwanken der Nachfrage hervorge=

rufen werden. Bei konstanter gesamtwirtschaftlicher Nachfrage wird sie durch eine Zunahme der Produktivkräfte der Wirtschaft hervorgerufen. Beide Komponenten können entweder einander verstärkend oder einander aufhebend wirken. Die Wirkung einer steigenden Kapazität kann durch eine entsprechend steigende Nachfrage aufgehoben werden oder durch eine sinkende Nachfrage verstärkt werden. Das Problem ist jedoch zu komplex, als daß man beide Komponenten auf einmal behandeln könnte. Deswegen werden - wie es allgemein gebräuchlich ist - die einzelnen Modelle, die sich aus den verschiedenen Annahmen den Sektor Staat betreffend ergeben, nach kurz- und langfristiger Betrachtungsweise getrennt behandelt. Die kurzfristige Betrachtungsweise unterscheidet sich von der langfristigen dadurch, daß angenommen wird, die Angebotskapazität der Wirtschaft sei konstant und Probleme wie Unterbeschäftigung und Inflation würden allein durch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hervorgerufen. Dementsprechend beschränken sich die Mittel der Stabilisierungspolitik bei der kurzfristigen Betrachtungsweise auf die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Bei der langfristigen Betrachtungsweise dagegen geht man von der Annahme aus, daß die Gesamtwirtschaft sich kurzfristig in einem Gleichgewichtszustand bei Vollbeschäftigung befindet. Man läßt aber dann die Voraussetzung fallen, daß die Angebotskapazität der Wirtschaft konstant ist, d.h. man bezieht den Kapazitätseffekt der Investitionen, das Wachstum der Bevölkerung und den technischen Fortschritt in die Argumen-

tation mit ein. Bei gleichbleibender Nachfrage und dauernd wachsender Angebotskapazität kann das Vollbeschäftigungsgleichgewicht nicht aufrecht erhalten bleiben : die Nachfrage muß der Angebotskapazität entsprechend mitwachsen, damit das Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung erhalten bleibt. Im Falle der langfristigen Betrachtungsweise hat die Stabilisierungspolitik zwei Ansatzpunkte für den Einsatz ihrer Mittel : die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und das potentielle Gesamtangebot. Wenn z.B. die Nachfrage schneller steigt als das Angebot, so kann man versuchen, das Nachfragewachstum zu dämpfen und/oder das Wachstum des potentiellen Angebots anzuregen. Die Mittel zu dem letzteren bestehen in der Anregung der privaten Investitionstätigkeit, in den öffentlichen Investitionen und in der Förderung des technischen Fortschritts. Im Rahmen der folgenden Modelle wollen wir uns darauf beschränken anzugeben, in welchem Umfang die öffentlichen Investitionen wachsen müssen, damit das Vollbeschäftigungsgleichgewicht erhalten bleibt; die privaten Investitionen werden als endogen bestimmt angenommen, die Frage, wie sie im Sinne der langfristigen Wachstumspolitik beeinflußt werden können, wird außer acht gelassen; was das Bevölkerungswachstum und den technischen Fortschritt anbelangt, so werden sie nicht in die formelmäßige Behandlung des Problems mit aufgenommen.[1] Nach dem Aufbau

---

1) Hier steht die wissenschaftliche Forschung noch in den Anfängen. Vgl. Bombach, G,: Optimales Wachstum und Gleichgewichtswachstum. In : Henn, Bombach und Böventer : Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung, Schriften des Vereins f. Socialpolitik, N.F.Bd.27, Berlin 1962. Krelle,W. : Investition und Wachstum, S.1-22, in : Jahrbücher f. Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 176. 1964:1. Phelps :The Golden Rule of Accumulation : a Fable for Growthmen, AER.(51), 1961, S.638 - 43.

der Modelle hat es deswegen den Anschein, als hinge das wirtschaftliche Wachstum nur von den privaten und öffentlichen Investitionen ab. Das ist nicht zu umgehen, und es bleibt uns nur, im Gedächtnis zu behalten, daß auch noch andere Faktoren das Wachstum der Gesamtwirtschaft beeinflussen.

Die verwendeten Symbole.

A_z = monetäre Nachfrage des Bundes

A_s = dto. der Gliedstaaten

A_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

A_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

A_{st} = dto. des Gesamtstaates

C = private Konsumnachfrage

E_s = ordentliche Einnahmen der Gliedstaaten (Einnahmen außer Krediteinnahmen)

E_l = ordentliche Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften

E_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

G_z = Verbrauchsnachfrage des Bundes

G_s = dto der Gliedstaaten

G_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

G_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

G_{st} = dto. des Gesamtstaates

I_p = private Investitionsnachfrage

I_z = Investitionsnachfrage des Bundes

I_s = dto. der Gliedstaaten

I_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

I_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

I_B = dto. des Bundes und der Gliedstaaten zusammen

I_{st} = dto. des Gesamtstaates

T_z = Steuereinnahmen des Bundes

T_s = dto. der Gliedstaaten

T_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

T_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

T = dto. des Gesamtstaates

Y_e = nominales Volkseinkommen

Y_k = Kapazitätsvolkseinkommen

Z = Finanzzuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften

---

a_{sl} = marginale Nachfragequote der Gliedstaaten und lokalen Körperschaften zusammen

b = marginale Investitionsquote der Privaten

c = marginale Konsumquote der Privaten

g_z = marginale Verbrauchsausgabenquote des Bundes

g_s = dto. der Gliedstaaten

g_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

g = dto. des Gesamtstaates

i_s = marginale Investitionsquote der Gliedstaaten

i_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

i_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

q = Steuerquote der nachgeordneten Gebiets-

körperschaften an den Gesamtsteuereinnahmen

t_z = marginaler Durchschnittssteuersatz für die Bundessteuern

t_s = dto. der Gliedstaaten

t_l = dto. der lokalen Gebietskörperschaften

t_{sl} = dto. der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zusammen

t_B = dto. des Bundes und der Gliedstaaten zusammen

t = dto. des Gesamtstaates

z = marginale Quote der Finanzzuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften

β_p = Kapitalkoeffizient der privaten Investitionen

β_{st} = Kapitalkoeffizient der öffentlichen Investitionen

Der Index $_{-1}$ bedeutet, daß der entsprechende Wert der Vorperiode verwendet werden soll.

Abschnitt A : Ein zentralstaatliches Modell.[1)]

1. Die kurzfristige Betrachtungsweise.

Das Modell für die Bestimmung des Volkseinkommens sieht wie folgt aus :

(1) $Y = C + I_p + A_{st}$

(2) $C = c\,(Y - T)$

(3) $I_p = b\,(Y - T)$

(4) $T = tY$

(5) $A_{st} = G_{st} + I_{st}$

(6) $G_{st} = gY$

(7) $Y = (c + b)\,(1 - t)\,Y + gY + I_{st}$

---

1) Die Konstruktion und die Symbolik des Modells in Anlehnung an Musgrave, R. : The Theory..., a.a.O. S.472ff.

oder

$$(8)\quad Y = \frac{I_{st}}{1 - (c + b)(1 - t) - g}$$

In dieser Form hat das System einen Freiheitsgrad : wenn die Höhe von I_{st} feststeht, so ist damit das Gleichgewichtseinkommen determiniert. Es ist aber nichts darüber ausgesagt, ob das Gleichgewicht von Vollbeschäftigung oder Unterbeschäftigung der verfügbaren Produktionsfaktoren begleitet ist. Es kann deswegen nötig sein, mit stabilisierungspolitischen Mitteln das Gleichgewichtseinkommen zu heben. Der Umfang in dem Y durch eine Variation von I_{st} beeinflußt werden kann, wird gegeben durch

$$(9)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta I_{st}} = \frac{1}{1 - (c + b)(1 - t) - g}$$

Die Wirksamkeit einer Variation des Steuersatzes in Bezug auf die Höhe des Volkseinkommens ist zu ersehen aus :

$$(10)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t} = - \frac{(c + b)\, I_{st}}{\left[1 - (c + b)(1 - t) - g\right]^2}$$

I_{st} und Δt sind Mittel der Stabilisierungspolitik, die verwendet werden können, um das Volkseinkommen auf ein höheres oder niedrigeres Gleichgewichtsniveau zu bringen oder um das Gleichgewichtsniveau zu halten, wenn sich die Konsum- oder Investitionsneigung der Privaten ändert. Eine Änderung der privaten Investitionsneigung hätte z.B. folgende Auswirkungen :

$$(11)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta b} = \frac{(1 - t)\, I_{st}}{\left[1 - (c + b)(1 - t) - g\right]^2}$$

Ohne eine entsprechende entgegengesetzte Variation der staatlichen Parameter würde sich das Volkseinkommen durch Δb auf ein entsprechend höheres oder tieferes Niveau hin entwickeln. Wir müssen uns jedoch nochmals vergegenwärtigen, welche speziellen Annahmen unserem Modell zugrunde liegen : die privaten Investitionsausgaben (3)[1], die privaten Konsumausgaben (2) und die Verbauchsausgaben der öffentlichen Hand (6) wurden als Bruchteile des Volkseinkommens definiert. Damit bleibt in dem System nur eine autonom bestimmte Grösse : die öffentlichen Investitionen. Der andere Teil der öffentlichen Nachfrage wird endogen bestimmt. Er soll als stabilisierungspolitisches Mittel ausscheiden, weil angenommen wird, daß Verbrauchsausgaben stärker durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung bestimmt werden als die Investitionen und deswegen schlechter autonom variiert werden können.[2] Es ist jedoch klar, daß sich die Trennungslinie zwischen autonom bestimmbaren Ausgabearten und solchen, die durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung bestimmt werden, nicht genau zwischen Investitions- und Verbrauchsausgaben ziehen läßt. Es gibt sicherlich manche Verbrauchsausgaben, die sich, wenn nötig, eher autonom variieren lassen als manche Investitionsausgaben. Indem wir uns dessen bewußt bleiben, soll jedoch die Annahme, daß nur die öffentlichen Investitionen autonom variierbar sind, aufrecht erhalten bleiben.

---

1) Zur Problematik dieser Investitionsfunktion vgl. Musgrave, R.A. : The Theory ... S.462 .

2) Vgl. Fußnote 1) S. 55 .

Der Einfachheit halber nehmen wir für alle Gleichungen Linearität an, d.h. daß c, b, t und g Durchschnitts= und Marginalquoten des Volkseinkommens sind.

2. Die langfristige Betrachtungsweise.

Bei der langfristigen Betrachtungsweise steht das Wachstum der Angebotskapazität, das Wachstum des Kapazitätseinkommens im Vordergrund. Die Höhe der Angebotskapazität hängt von der Größe des vorhandenen Kapitalstocks und von seiner Kapitalproduktivität ab. Die Größe des Kapitalstocks hängt von dem Umfang der Investitionen ab, die in der Vergangenheit getätigt wurden. Das Wachstum des Kapazitätseinkommens hängt demnach von der Höhe der öffentlichen und privaten Investitionen der Vorperiode und von ihrer Produktivität ab. Wir nehmen an, daß die Kapitalkoeffizienten (β_p und β_{st}) konstant sind.
Wir schreiben :[1]

$$(12)\quad \Delta Y_k = \frac{1}{\beta_{st}} I_{st}^{-1} + \frac{1}{\beta_p} I_p^{-1} \quad [2]$$

$$(13)\quad \beta_{st} = \frac{K_{st}}{Y}$$

$$(14)\quad \beta_p = \frac{K_p}{Y}$$

Unter Verwendung von (3) und (4) geht (12) über in :

$$(15)\quad \Delta Y_k = \frac{1}{\beta_{st}} I_{st}^{-1} + \frac{1}{\beta_p} b\, Y^{-1} (1 - t)$$

---

1) Vgl. Musgrave, R.A. : The Theory ... a.a.O. S. 483ff

2) Der Index $^{-1}$ deutet auf den entsprechenden Wert der Vorperiode hin.

Wenn sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum gleichgewichtig vollziehen soll, so ist es erforderlich, daß die gesamtwirtschaftliche monetäre Nachfrage in gleichem Umfang wächst wie das potentielle Angebot; die Gleichgewichts= bedingung lautet dementsprechend :

$$(16)\quad \Delta Y_k = \Delta Y_e$$

oder unter Benutzung von (9) und (15)

$$(17)\quad \frac{\Delta I_{st}}{1 - (c + b)\,(1 - t) - g} = \frac{1}{\beta_{st}} I_{st}^{-1} + \frac{1}{\beta_p} b\, Y_e^{-1}\,(1 - t)$$

Für Y_e^{-1} wird der der Gleichung (8) entsprechen= de Ausdruck in (17) eingesetzt :

$$(18)\quad \frac{\Delta I_{st}}{1 - (c + b)\,(1 - t) - g} = \frac{1}{\beta_{st}} I_{st}^{-1} + \frac{1}{\beta_p} b\,(1 - t)\,\frac{I_{st}^{-1}}{1 - (c + b)\,(1 - t) - g}$$

Wir dividieren die Gleichung durch I_{st}^{-1} und mul= tiplizieren sie mit dem Nenner der linken Sei= te und erhalten :

$$(19)\quad \frac{\Delta I_{st}}{I_{st}^{-1}} = \frac{1}{\beta_{st}} \left[1 - (c + b)\,(1 - t) - g\right] + \frac{1}{\beta_p} b\,(1 - t)$$

Die Gleichung (19) gibt die Zuwachsrate der öffentlichen Investitionen an, die erforder=

lich ist, damit sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum bei gegebener Verhaltensweise der übrigen Wirtschaftssubjekte gleichgewichtig vollzieht.

In diesem Abschnitt haben wir die Wirksamkeit der öffentlichen Investitionen und des durchschnittlichen Steuersatzes als stabilisierungspolitische Mittel an Hand eines gesamtwirtschaftlichen Modells dargestellt. Das geschah unter der Voraussetzung eines zentralistischen Einheitsstaates, d.h. daß die Entscheidungen über die Höhe der öffentlichen Investitionen und des durchschnittlichen Steuersatzes zentral gefällt werden und somit die gesamte öffentliche Finanzmasse, soweit sie stabilisierungspolitisch verwendbar ist, für dieses Ziel eingesetzt werden kann. Die folgenden Modelle basieren auf dem gleichen Grundmodell für die Gesamtwirtschaft wie das obige Modell. Die abweichenden Annahmen beziehen sich nur auf den Sektor Staat, indem ein bundesstaatliches System in verschiedenen Ausprägungen angenommen wird.

Abschnitt B : Bundesstaatliche Modelle.[1)]

Wir nehmen einen dreistufigen Staatsaufbau mit drei verschiedenen Regierungsebenen an : eine Bundesebene, eine Ebene der Gliedstaaten und eine Ebene der lokalen Gebietskörperschaften. Auf der Ebene der Gliedstaaten besteht eine

---

1) Vgl. dazu Somers , H.M. : The Multiplier in a Tri-Fiscal Economy, in : The Quaterly Journal of Economics, Vol. 63, No. 2 Cambridge Mass., 1949 pp. 258-272.

Mehrzahl und auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften eine Vielzahl einzelner Entscheidungsträger. Ähnlich wie bei den privaten Konsumenten und Investoren wollen wir auch in Bezug auf die Regierungsebenen nicht die einzelnen Entscheidungsträger modellmäßig sichtbar machen, sondern jeweils mit Aggregatgrößen arbeiten. Die in Frage kommenden Größen des öffentlichen Gesamthaushalts (I_{st}, G_{st}, T) werden demnach jeweils in drei Untergrößen aufgespalten, wobei die Teile des Gesamthaushalts, die nicht dem Bundeshaushalt angehören, nicht mehr dem Willen des Bundes unterworfen sind. Das hat zur Folge, daß die Finanzmasse, die der Bund im Sinne der Stabilisierungspolitik einsetzen kann, entsprechend verringert wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, in welchem Sinne die nachgeordneten Gebietskörperschaften den Teil der gesamtstaatlichen Finanzmasse, der ihnen zur Verfügung steht, einsetzen, ob sie die Bundespolitik unterstützen oder stören. Die Aufspaltung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in d r e i Untergrößen wird nicht immer aufrecht erhalten, sondern die Untergrößen werden, je nach den speziellen Annahmen, die gemacht werden, soweit als nötig wieder zusammengefaßt. Bei den Modellen unter 1. werden die Größen der Gliedstaaten und der lokalen Körperschaften zusammengefaßt, indem angenommen wird, daß sie ein gleichartiges Verhalten aufweisen. Bei dem Modell in 2. werden die Größen des Bundes und der Gliedstaaten zusammengefaßt, und zwar unter der Annahme, daß Bund und Gliedstaaten sich auf eine Kooperation auf dem Gebiet der Stabilisierungspolitik geeinigt haben.-

1. Gleichartiges Verhalten der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften.

Definitionen :

(5) $A_{st} = G_{st} + I_{st}$

(20) $A_{st} = A_z + A_s + A_l$

(21) $A_z = G_z + I_z$

(22) $A_s = G_s + I_s$

(23) $A_l = G_l + I_l$

(24) $G_{st} = G_z + G_s + G_l$

(25) $g = g_z + g_s + g_l \; ; \; 0 \leq g \leq 1$

(26) $I_{st} = I_z + I_s + I_l$

(27) $G_{sl} = G_s + G_l$

(28) $I_{sl} = I_s + I_l$

(29) $A_{sl} = G_{sl} + I_{sl}$

(30) $T = T_z + T_s + T_l$

(31) $t = t_z + t_s + t_l \; ; \; 0 \leq t \leq 1$

(32) $t_{sl} = t_s + t_l$

Im voraufgegangenen Abschnitt haben wir die Annahme zugrunde gelegt, daß ein Teil der öffentlichen Nachfrage (G_{st}) von der Höhe des Volkseinkommens abhängig ist und ein anderer Teil (I_{st}) autonom bestimmt wird. Die Regierung eines zentralistischen Einheitsstaates kann ihre Investitionen bei konstanten Steuersätzen aus dem Grunde autonom festsetzen, weil sie in der Lage ist, sich in weitem Umfang zu verschulden : neben dem allgemeinen Kreditmarkt steht ihr oftmals auch die Zentralbank als Kreditgeber zur Verfügung. Je geringer die Verschuldungsmöglichkeiten einer öffentlichen Körper-

schaft sind, desto stärker ist der Zwang, den die Höhe der ordentlichen Einnahmen auf die Ausgaben ausübt. Je enger der Kreditspielraum ist, desto kleiner wird der Kreis der Ausgabearten, die autonom gesteigert werden können. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften haben im allgemeinen keinen Zugang zur Zentralbank und ihre Verschuldungsmöglichkeiten am allgemeinen Kreditmarkt sind geringer als die einer Zentralregierung. Das gilt in umso stärkerem Maße je kleiner die betreffenden Körperschaften sind. Aus diesem Grunde wollen wir für die aggregierte Nachfrage der nachgeordneten Gebietskörperschaften folgende Verhaltensfunktionen annhemen :

(33) $G_{sl} = g_{sl} Y$

(34) $I_{sl} = i_{sl} E_{sl}$; $0 \leq i \leq 1$

Nach dem oben Gesagten würde (34) in stärkerem Maße für die lokalen Gebietskörperschaften als für die Gliedstaaten gelten, deswegen werden wir die Annahme (34), soweit es die Gliedstaaten betrifft, nur in diesem Unterabschnitt aufrecht erhalten. Im folgenden Unterabschnitt (2) werden wir diese Annahme dann fallen lassen und durch die Annahme der Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten ersetzen. Aber auch für die lokalen Gebietskörperschaften ist die obige Annahme problematisch. Es ist zwar einleuchtend, daß die Höhe der Ausgaben langfristig von der Höhe der Einnahmen abhängig ist, es ist aber die Frage, mit welcher zeitlichen Verzögerung diese Reaktion erfolgt. Einnahmerückgänge wird man in der Erwartung, daß sie vorübergehend sind, vielleicht zunächst einmal durch Kredite oder die Verwendung von Rückla-

gen ausgleichen und die Ausgaben erst an die neue Lage anpassen, wenn mit einer längeren Dauer der verringerten Einnahmen zu rechnen ist. Einnahmeerhöhungen wird man umgekehrt, ebenfalls in der Erwartung, daß sie vorübergehend sind, zunächst nicht für neue Ausgabenprogramme, sondern für die Schuldentilgung verwenden und erst zu Ausgabenerhöhungen schreiten, wenn es sich erweist, daß die erhöhten Einnahmen von Dauer sind.[1] Für die folgenden Ableitungen müssen wir uns der Schwäche unserer Grundannahme bewußt bleiben.

Vom zentralstaatlichen Modell ausgehend werden wir die staatlichen Parameter einen nach dem anderen aufspalten und erst zum Schluß das Problem voller Steuer- und Ausgabenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften behandeln. Die Zwischenstufen stellen Ausprägungen eingeschränkter bundesstaatlicher Systeme dar.

a) Ausgabenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften, zentrale Steuergesetzgebung, S t e u e r v e r b u n d.

Die speziellen Voraussetzungen dieses Modells sehen in Form von Gleichungen wie folgt aus :

(35) $E_{sl} = t_{sl} Y$

(36) $t_{sl} = q\ t$

Unter Verwendung von (34) ergibt sich

(37) $I_{sl} = i_{sl}\ q\ t\ Y$

---

1) Zu dem Problem der finanzpolitischen Entscheidungen auf gliedstaatlicher und lokaler Ebene vgl. Graham, J.F., Johnson, A.W. and Andrews, J.M. : Intergovernment Fiscal Relationships, Canadian Tax Papers, Toronto Dec. 1964

Nach (35) nehmen wir also an, daß die ordentlichen Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften nur aus Steuereinnahmen bestehen, deren Höhe einer bestimmten Quote (36) der Gesamtsteuereinnahmen entspricht. (37) ist dementsprechend die Investitionsfunktion der unteren Regierungsebenen. G_{st} wird nicht nach Ebenen aufgespalten. Es gilt also

(6) $G_{st} = g\,Y$

Die Volkseinkommensgleichung (7) hat hiernach folgende Form :

(38) $Y = (c + b)\,(1 - t)\,Y + g\,Y + i_{sl}\,q\,t\,Y + I_z$

oder

$$(39)\quad Y = \frac{I_z}{1 - (c + b)\,(1 - t) - g - i_{sl}\,q\,t}$$

Der Einfluß der Bundesinvestitionsausgaben auf die Höhe des Volkseinkommens ist zu ersehen aus

$$(40)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta I_z} = \frac{1}{1 - (c + b)\,(1 - t) - g - i_{sl}\,q\,t}$$

und die des Gesamtsteuersatzes aus

$$(41)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t} = -\frac{I_z\left[c + b - i_{sl}\,q\right]}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t) - g - i_{sl}\,qt\right]^2}$$

Der Multiplikator für die private Investitionsnachfrage lautet dann :

$$(42)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta b} = \frac{I_z\,(1 - t)}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t) - g - i_{sl}\,q\,t\right]^2}$$

Durch die Einführung der Annahme (37) ergeben sich für die stabilisierungspolitische Wirksamkeit der öffentlichen Investitionen, soweit sie

in ihrer Höhe vom Zentralstaat bestimmt werden (I_z), gegenüber der Gleichung (9) folgende Ver= änderungen: erstens entscheidet der Zentralstaat nurmehr über einen Teil der öffentlichen In= vestitionen. Der Umfang der einsetzbaren Fi= nanzmasse ist geringer geworden ($I_z < I_{st}$). Andererseits ist aber der Multiplikator (40) größer als der Multiplikator (9), weil der Nen= ner der rechten Seite um $-i_{sl}$ q t erweitert wurde; d.h. der Teil der gesamtwirtschaftli= chen Nachfrage, der positiv von der Höhe des Volkseinkommens abhängig ist, wurde um die In= vestitionsausgaben der Gliedstaaten und loka= len Gebietskörperschaften erweitert, was den Multiplikator einer autonomen Nachfrageverän= derung erhöhen muß.

Der Steuermultiplikator (10) ist negativ, weil eine Erhöhung von t auf die private Konsum= und Investitionsnachfrage kontraktiv wirkt. In der Gleichung (8) kommt das dadurch zum Ausdruck, daß t mit positivem Vorzeichen im Nenner erscheint, was dazu führt, daß Y - ce= teris paribus - umso kleiner ausfällt je grös= ser t ist. In der Gleichung (39) dagegen er= scheint t z u s ä t z l i c h mit negativem Vorzeichen im Nenner. Eine Erhöhung (Verringe= rung) von t hat demnach hier eine doppelte Wirkung: auf die private Konsum= und Investi= tionsnachfrage wirkt sie kontraktiv (expansiv), und auf die Investitionsnachfrage der nachgeord= neten Gebietskörperschaften wirkt sie expansiv (kontraktiv). Der Zähler des Steuermultiplika= tors (41) ist kleiner als der Zähler von (10), einmal, weil $I_z < I_{st}$ und zum anderen, weil die Sum=

me aus der privaten Konsum= und Investitions= quote um i_{sl} q verringert wird; d.h. der primäre Effekt, der durch die Veränderung des Steuersatzes ausgelöst wird, ist bei (41) geringer als bei Formel (10). Andererseits ist der Ausdruck in der eckigen Klammer des Nenners von (41) um $- i_{sl}$ q t erweitert worden; d.h. daß die Sekundär=, Tertiär= und alle folgenden Effekte, die durch die Veränderung des Steuersatzes ausgelöst wurden, nach (41) verhältnismäßig größer sind als nach (10). Für den Vergleich zwischen den Formeln für die autonome Veränderung der privaten Investitionsquote (11) und (42) gilt Entsprechendes.

b) Ausgabeautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften, zentrale Steuergesetzgebung, S t e u e r t r e n n s y s t e m.

Die speziellen Voraussetzungen des Modells sind :

(35) $E_{sl} = t_{sl} Y$

nach (31) und (32) ist

(43) $t = t_z + t_{sl}$

Die Investitionsfunktion der nachgeordneten Ebenen lautet demnach :

(44) $I_{sl} = i_{sl} t_{sl} Y$

Unter Verwendung von (6) lautet dann die Einkommensgleichung

(45) $Y = (c + b)(1 - t_z - t_{sl}) Y + g Y + i_{sl} t_{sl} Y + I_z$

und der Multiplikator für die Bundesinvesti= tionen

$$(46)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta I_z} = \frac{1}{1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - \overline{- g - i_{sl}\, t_{sl}}}$$

und die Steuermultiplikatoren

$$(47)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t_z} = - \frac{(c+ b)\, I_z}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - \overline{- g - i_{sl}\, t_{sl}}\right]^2}$$

$$(48)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t_{sl}} = - \frac{I_z\left[c + b - i_{sl}\right]}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - \overline{- g - i_{sl}\, t_{sl}}\right]^2}$$

Der Multiplikator der Privatinvestitionen lautet dann entsprechend

$$(49)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta b} = \frac{I_z\,(1 - t_z - t_{sl})}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - g - i_{sl} t_{sl}\right]^2}$$

Für die Gleichung (46) gilt ähnliches, wie zur Gleichung(40) schon ausgeführt wurde : I_z als die Investitionsausgaben des Bundes sind kleiner als I_{st}, die öffentlichen Investitionen des Gesamtstaates, die in einem zentralistischen Einheitsstaat in ihrer Höhe ganz von der Zentralregierung bestimmt werden. Die Finanzmasse, die die Zentralregierung stabilisierungspolitisch einsetzen kann, ist im Bundes-

staat geringer als im Einheitsstaat; andererseits ist der Multiplikator der autonom bestimmten öffentlichen Investitionen größer geworden, weil der Nenner um $- i_{sl}\ t_{sl}$ erweitert wurde.

Bei diesem Modell steht jedoch die Steuerpolitik im Vordergrund. Der Multiplikator für die Bundessteuern (47) unterscheidet sich von dem entsprechenden Ausdruck (10) nur dadurch, daß ein Teil der öffentlichen Investitionen nicht mehr autonom bestimmt wird, was dadurch ausgedrückt wird, daß im Zähler nurmehr I_z erscheint und der Ausdruck in der eckigen Klammer des Nenners um $-i_{sl}\ t_{sl}$ erweitert wurde. Der Steuermultiplikator für die nachgeordneten Gebietskörperschaften (48) ist dem Ausdruck (41) verwandt. Im Unterschied zu (47) ist der Zähler um $- I_z\ i_{sl}$ erweitert, was entsprechend (44) darauf zurückzuführen ist, daß Steuererhöhungen (= senkungen) auf die Investitionen der nachgeordneten Gebietskörperschaften expansiv (kontraktiv) wirken.

c) H a u s h a l t s a u s g l e i c h bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften, zentrale Steuergesetzgebung, Steuertrennsystem.

Wir wollen jetzt annehmen, daß die unteren Regierungsebenen jeweils ihren Haushalt ausgleichen. Die speziellen Annahmen dazu lauten :

(50) $A_{sl} = a_{sl}\ Y$

(51) $a_{sl} = t_{sl}$

Die Einkommensgleichung hat dann folgende Form :

$$(52)\quad Y = (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl})Y + g_z Y + t_{sl} Y + I_z$$

Die Multiplikatoren lauten demnach :

$$(53)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta I_z} = \frac{1}{1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - g_z - t_{sl}}$$

$$(54)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t_z} = - \frac{I_z\,(c + b)}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - g_z - t_{sl}\right]^2}$$

$$(55)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t_{sl}} = - \frac{I_z\,(c + b - 1)}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - g_z - t_{sl}\right]^2}$$

$$(56)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta b} = \frac{I_z\,(1 - t_z - t_{sl})}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_z - t_{sl}) - g_z - t_{sl}\right]^2}$$

Dieses Modell bringt, was den Aufbau der einzelnen Gleichungen anbelangt, gegenüber dem vorigen Modell nichts Neues. Neben den Investitionsausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften sind jetzt auch deren Verbrauchsausgaben von der Höhe der Steuereinnahmen abhängig, und zwar ist die marginale Ausgabeneigung gleich 1; an den Stellen, wo bei den Multiplikatoren des vorigen Modells i_{sl} stand, erscheint bei diesem Modell die 1.

d) Volle Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

In den voraufgegangenen Modellen dieses Abschnitts

wurde für die nachgeordneten Gebietskörperschaften vorausgesetzt, daß sie die Autonomie für die Gestaltung ihrer Ausgaben haben, ihre ordentlichen Einnahmen aber durch die zentrale Steuergesetzgebung bestimmt werden. Wenn das Problem der Stabilisierungspolitik unter der Annahme voller Finanzautonomie behandelt werden soll, so wäre es erforderlich, eine Verhaltensfunktion für die Steuerpolitik der Gliedstaaten und lokalen Körperschaften anzunehmen, d.h. es wäre nötig, eine Funktion aufzustellen, die die Höhe der betreffenden Steuersätze in Beziehung zu der Höhe des Volkseinkommens setzt. Eine Annahme für eine solche Funktion können wir nicht wagen, weil sie sich - wie auch immer sie aussähe - nicht aus den allgemeinen Zielen, die wir im I. Kapitel aufgestellt haben, eindeutig begründen ließe.

Wenn wir annehmen, daß das Stabilisierungsziel von den nachgeordneten Gebietskörperschaften nicht als eigenes Ziel akzeptiert werden kann (vgl. S.44f.), und wenn ferner die Probleme der Verteilungspolitik ausser Betracht bleiben, so ist die Steuerpolitik der nachgeordneten Gebietskörperschaften ein Problem der optimalen Allokation der Ressourcen auf die öffentliche und private Bedürfnisbefriedigung. Die optimale verhältnismäßige Aufteilung kann bei verschiedenen Höhen des Volkseinkommens verschieden aussehen. Das Optimum wäre jeweils nur zu finden, wenn die Präferenzen aller Individuen bekannt wären und außerdem eine soziale Wohlfahrtsfunktion gegeben wäre.[1] So-

1) Siehe S.98.

lange diese Daten nicht bekannt sind,kann keine Aussage darüber gemacht werden, welche Steuerpolitik die nachgeordneten Gebietskörperschaften in Abhängigkeit von der Höhe des Volkseinkommens treiben werden. Je nach den Präferenzen der Individuen und der sozialen Wohlfahrtsfunktion kann die Abhängigkeit zwischen der Höhe des Volkseinkommens und der Höhe der Steuersätze der nachgeordneten Gebietskörperschaften positiv, negativ oder gleich Null sein.

Die Gleichung (48) gibt an, wie eine autonome Veränderung der Steuersätze der nachgeordneten Gebietskörperschaften - aus welchen Gründen auch immer sie vorgenommen wird - auf die Höhe des Volkseinkommens wirkt. In dem Modell b) galt t_{sl} jedoch als ein Parameter, der durch den Bund im Sinne des Stabilisierungsziels variiert werden konnte. Hier müssen wir(48) eine andere Interpretation geben : die Gleichung gibt uns ein Maß für die Auswirkungen der autonomen Veränderungen der Steuersätze von Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften. Wenn die Steuerpolitik der nachgeordneten Gebietskörperschaften dazu angetan ist, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu stören, so kann der Bund auf Grund von (48) abschätzen, wie groß der Umfang seiner Gegenmaßnahmen sein muß. Im Falle, daß die Steuer-

---

1) Fußnote von S.97

Vgl. Musgrave, R.A. : a.a.O. S.83ff.und Samuelson, P.A. : The Pure Theory of Public Expenditure, in : Review of Economics and Statistics, November 1954, pp 387-9; derselbe : Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, in : The Review of Economics and Statistics. Vol.37 1955, S.350 - 56

politik der nachgeordneten Körperschaften antizyklisch gestaltet ist, kann der Bund auf Grund von (48) abschätzen, inwieweit daraufhin auf eigene stabilisierungspolitische Maßnahmen verzichtet werden kann.

e) Die langfristige Betrachtungsweise.

Das Wachstumsproblem hat für alle Modelle dieses Abschnitts die gleiche Lösung. Nachdem wir die Investitionsausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften ebenfalls als von der Höhe des Volkseinkommens abhängig angesehen haben, bleibt als einzige Größe, auf die sich die für das Gleichgewicht erforderliche Wachstumsrate beziehen kann, die Investitionsnachfrage des Bundes. Ihre erforderliche Wachstumsrate ist gleich der für die gesamten öffentlichen Investitionen (19) :

$$(63)\quad \frac{\Delta I_z}{I_z^{-1}} = \frac{1}{\beta_{st}} \left[1 - (c + b)(1 - t) - g\right] + \frac{1}{\beta_p} b (1 - t)$$

Weil $I_z < I_{st}$, ist die absolute Höhe der notwendigen Investitionssteigerung nach (63) geringer als nach (19). Das ist darauf zurückzuführen, daß der Multiplikator von I_z grösser geworden ist, indem sich die Investitionen der nachgeordneten Ebenen automatisch mit erhöhen, d.h. ein Teil der Erhöhung der öffentlichen Investitionen (ΔI_{sl}) wird durch die Einkommenserhöhung induziert.

2. Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten. Zahlung flexibler Finanzzuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften.

Für dieses Modell fassen wir die Investitionsnachfrage und die Steuersätze des Bundes und der Gliedstaaten zusammen :

(64) $I_B = I_z + I_s$

(65) $t_B = t_z + t_s$

Es gilt die Annahme zentraler Steuergesetzgebung bei Trennsystem. Nach den formelmäßigen Ausdrücken hat es den Anschein, daß über die Höhe von I_B und t_B nur von einem Willensträger entschieden wird, und daß sie nur einen Haushalt betrifft. Nach den Ausführungen des Kapitels II wollen wir die Höhe von I_B und t_B aber als das Ergebnis von gegenseitigen Vereinbarungen zwischen Bund und Gliedstaaten ansehen. Wie wir ebenfalls in Kapitel II gezeigt haben, besteht neben der Form der Vereinbarungen noch eine zweite Form bundesstaatlicher Kooperation : die Mitwirkung der Gliedstaaten an den sie betreffenden Bundesgesetzen durch ein spezielles von den Gliedstaaten beherrschtes Bundesorgan; das gilt insbesondere für die Steuergesetzgebung, d.h. die zentrale Steuergesetzgebung geschieht, soweit sie die Steuern der Gliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften betrifft (t_1 und ein Teil von t_B), unter Mitwirkung der Gliedstaaten.

Die Funktion für die öffentlichen Investitionen lautet dann :

(66) $I_l = i_l E_l$

und bei

(67) $E_l = t_l Y$

ist

(68) $I_{st} = I_B + i_l t_l Y$

Unter diesen Voraussetzungen ergeben sich gegenüber dem Modell 1.b), Gleichung (45) theoretisch keine Besonderheiten : an Stelle von I_z steht hier I_B und an Stelle von $i_{sl} t_{sl} Y$ steht nun $i_l t_l Y$. Der autonom bestimmte Teil der öffentlichen Nachfrage ist größer geworden. Ob dadurch die stabilisierungspolitische Wirksamkeit des öffentlichen Gesamthaushalts erhöht wird, hängt davon ab, inwieweit die Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten gelingt.

Im Kapitel II haben wir flexible Finanzzuweisungen als ein Mittel bezeichnet, um auch die lokalen Gebietskörperschaften zu einer antizyklischen Finanzpolitik zu bewegen. Unsere speziellen Annahmen dazu lauten : es werden flexible Zuweisungen von den Gliedstaaten an die lokalen Gebietskörperschaften gezahlt, und zwar soll es sich um globale Zuweisungen zum Investitionshaushalt handeln. Die ordentlichen Einnahmen der lokalen Körperschaften setzen sich demnach aus Steuereinnahmen und Einnahmen aus Zuweisungen zusammen. (67) geht dann über in :

(69) $E_l = t_l Y + Z$

Für die Zuweisungen (Z) nehmen wir an, daß sie antizyklisch variiert werden, d.h. sie sollen negativ von der Höhe des Volkseinkommens abhängig sein :

(70) $Z = - z Y + D$

Unter Verwendung von (69) und (70) lautet (66)

dann :

$$(71)\quad I_l = i_l \left[Y\,(t_l - z) + D \right] = i_l\,(t_l - z)\,Y + i_l\,D$$

Die entsprechende Einkommensgleichung und die Multiplikatoren haben dann folgende Form :

$$(72)\quad Y = (c + b)\,(Y - t_B\,Y - t_l\,Y) + g\,Y + i_l\,(t_l - z)\,Y + i_l\,D + I_B$$

oder

$$Y = \frac{i_l\,D + I_B}{1 - (c + b)\,(1 - t_B - t_l) - g - i_l\,(t_l - z)}$$

$$(73)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta I_B} = \frac{1}{1 - (c + b)\,(1 - t_B - t_l) - g - i_l\,(t_l - z)}$$

$$(74)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t_B} = - \frac{(i_l\,D + I_B)\,(c + b)}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_B - t_l) - g - i_l\,(t_l - z)\right]^2}$$

$$(75)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta t_l} = - \frac{(i_l\,D + I_B)(c + b - i_l)}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_B - t_l) - g - i_l\,(t_l - z)\right]^2}$$

$$(76)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta z} = - \frac{(i_l\,D + I_B)\,i_l}{\left[1 - (c + b)\,(1 - t_B - t_l) - g - i_l\,(t_l - z)\right]^2}$$

$$(77)\quad \frac{\Delta Y}{\Delta b} = \frac{(i_1 D + I_B)(1 - t_B - t_1)}{\left[1 - (c + b)(1 - t_B - t_1) - g - \right.}$$

$$\left. - i_1 (t_1 - z)\right]^2$$

Diese Multiplikatoren sind in ihrem Aufbau den Gleichungen (46) - (49) ähnlich. Der nicht von der Höhe des Volkseinkommens abhängige Teil der öffentlichen Investitionen lautet entsprechend (64) und (71) hier (i_1 D + I_B); für die Reaktionsweise der vom Volkseinkommen abhängigen öffentlichen Investitionen sind entsprechend der Gleichung (71) jetzt i_1 statt i_{s1} und t_1 statt t_{s1} entscheidend; ferner ist der neue Parameter z hinzugekommen, dessen Variation auf die Investitionsausgaben der lokalen Körperschaften ähnlich wirkt wie eine Steuersatzänderung auf die private Nachfrage. Ein Vergleich zwischen den Gleichungen (47) und (76) kann das erläutern : im Zähler von (76) steht die marginale Investitionsneigung der lokalen Körperschaften (i_1) an Stelle der privaten marginalen Ausgabeneigung (c + b). Inwieweit es gelingt durch die Einführung von (70) eine antizyklische Gestaltung der lokalen öffentlichen Investitionen (I_1) zu erreichen, hängt davon ab, wie sich die Größen von t_1 und z zueinander verhalten. Es sind drei Fälle denkbar:

1. $t_1 > z$; 2. $t_1 = z$; 3. $t_1 < z$

Die graphische Darstellung der I_1 - Funktion sieht danach für die drei Fälle wie folgt aus :

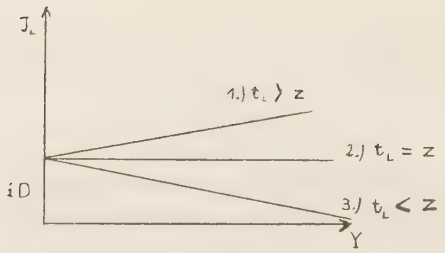

Fig. 1

Im 1. Fall wird durch die Einführung von (70) lediglich eine Dämpfung des prozyklischen Effektes erreicht, der durch die Entwicklung der Steuereinnahmen bedingt ist. Im 2. Fall werden die konjunkturellen Schwankungen der Steuereinnahmen gerade durch die Finanzzuweisungen ausgeglichen, und die Investitionsausgaben werden von den Schwankungen des Volkseinkommens unabhängig. Eine wirklich antizyklische Gestaltung erhält die Investitionsnachfrage der lokalen Gebietskörperschaften erst im 3. Falle, wenn die prozyklischen Steuerveränderungen durch antizyklische Veränderungen der Finanzzuweisungen überkompensiert werden.

Die langfristige Betrachtungsweise unseres Problems erhält im Rahmen dieses Modells ihre besondere Bedeutung dadurch, daß es notwendig ist, die Finanzzuweisungen nicht nur antizyklisch zu variieren, sondern sie auch dem Wachstum der Gesamtwirtschaft anzupassen. Unter Verwendung von (12), (16), (64), (65), (71), und (73) erhalten wir :

$$(78)\quad \frac{\Delta I_B}{1 - (c + b)\,(1 - t_B - t_1) - g - i_1\,(t_1 - z)} =$$

$$= \frac{1}{\beta_{st}} \left[I_B^{-1} + i_1 (t_1 - z) Y_e^{-1} + i D \right] +$$

$$+ \frac{1}{\beta_p} b (1 - t_B - t_1) Y_e^{-1}$$

und in der gleichen Weise wie sich (19) ergab, erhalten wir :

$$(79) \quad \frac{\Delta I_B}{I_B^{-1} + i_1 D} = \frac{1}{\beta_{st}} \left[1 - (c + b) (1 - t_B - t_1) - g \right] + \frac{1}{\beta_p} b (1 - t_B - t_1)$$

Durch die Einführung von (70) hat sich die für das Gleichgewicht notwendige Wachstumsrate der autonom bestimmten öffentlichen Investitonen gegenüber (19) nicht verändert. Eine Veränderung ergibt sich aber für die Höhe des absoluten Betrages des notwendigen Wachstums. Wenn man in (63) I_z durch I_B ersetzt, so erhält man die Gleichgewichtsbedingung für das Modell mit Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten. (79) unterscheidet sich davon durch die Erweiterung des Nenners der linken Seite um + $i_1 D$, denn ein Teil der lokalen Investitionen ($i_1 D$) gehört jetzt zu den nicht von Y abhängigen Investitionen, wächst also auch nicht mit Y; d.h. der absolute Betrag um den I_B von Periode zu Periode wachsen muß, ist dadurch größer geworden.

Die Gleichung (70) erhält aber im Rahmen der langfristigen Betrachtung noch eine weitere Bedeutung, die durch die negative Abhängigkeit der Zuweisungen von Y bedingt ist. Dauernd

gleichgewichtiges Wachstum des Volkseinkommens bedeutet unter den bisherigen Voraussetzungen unseres Modells, daß nach (70) die Finanzzuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften dauernd sinken. Nach (71) würden ihre Investitionsausgaben ebenfalls dauernd sinken oder doch zumindesten zu langsam wachsen (je nach der Größe von t_1 und z). Die lokalen Gebietskörperschaften würden dadurch, was ihre Investitionen anbelangt, nicht proportional an dem allgemeinen wirtschaftlichen Fortschritt beteiligt, und darüber hinaus würde in dem Umfang, wie der Konsum überproportional gesteigert würde, das gesamte wirtschaftliche Wachstum verlangsamt werden. Sofern zu Anfang eine optimale Verteilung der Resourcen auf die einzelnen Verwendungsarten gegeben war, würde die Einführung von (70) von diesem Optimum wegführen, sofern dieses Optimum auch bei größerem Volkseinkommen die gleiche verhältnismäßige Aufteilung der Ressourcen auf die private und öffentliche Bedürfnisbefriedigung verlangt. Wenn das vermieden werden soll, so müssen wir eine bestimmte konstante Investitionsquote der lokalen Gebietskörperschaften als zusätzliche Bedingung in unser Modell einführen :

$$(80)\ tg\,\alpha = \frac{I_1}{Y_k} = \text{const.}$$

Die Finanzzuweisungen müssen demnach so variiert werden, daß dieses Verhältnis langfristig konstant bleibt. Unter Einbeziehung von (80) und unter der Voraussetzung $Y_e = Y_k$ geht dann (71) über in :

$$(81)\ tg\,\alpha Y_k = i_1 (t_1 - z)\, Y_k + i_1 D$$

$$(82)\quad D = \frac{Y_k \, t_2 \, \alpha}{i_1} - Y_k \, (t_1 - z)$$

$$(83)\quad \frac{\Delta D}{\Delta Y_k} = \frac{t_2 \, \alpha}{i_1} - (t_1 - z)$$

Die graphische Darstellung von (71) und (80) hat unter der Voraussetzung $t_1 < z$ folgendes Aussehen :

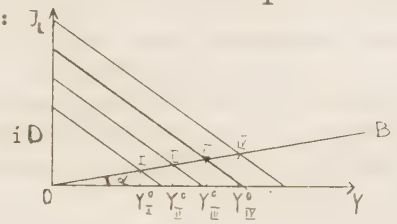

Fig. 2

Die negativ steigende Parallelenschar stellt die Investitionsfunktion der lokalen Gebietskörperschaften für verschiedene Größen des absoluten Gliedes i_1 D dar. Da i_1 als konstant angesehen werden soll, ist der Abstand der Parallelen voneinander von der Veränderung der neben z und Y die Höhe der Finanzzuweisungen bestimmenden Größe D abhängig. Die Schnittpunkte des einen Schenkels von Winkel α (B) mit den parallelen Investitionsfunktionen geben die jeweilige Höhe der lokalen Investitionen an, die bei verschiedenen Größen des Gleichgewichtseinkommens gegeben sein sollen. Bei Konstanz von i_1, t_1 und z kann dieser "Gleichgewichtspfad" (I,II,III,...) der lokalen Investitionen nur durch eine Variation von D eingehalten werden. Das Maß dieser Variation wird durch (83) gegeben. Durch die Parallel-

verschiebungen der Investitionsfunktionen wird erreicht, daß einerseits die Investitionsquote der nachgeordneten Gebietskörperschaften l a n g f r i s t i g nicht absinkt, andererseits aber auch der Stabilisierungseffekt der Gleichung (70) nicht außer Kraft gesetzt wird. Wenn wir (81) nach z aufgelöst hätten und z von der Größe von Y_k abhängig gemacht hätten, so wäre dadurch der stabilisierende Effekt mehr und mehr außer Kraft gesetzt worden, weil die Steigung der I_l - Funktion immer größer geworden wäre. Unter Verwendung von (70) und (82) lautet dann die Formel für die Berechnung der Finanzzuweisungen in allgemeiner Form :

$$(84)\quad Z = Y_k \left(\frac{tg\alpha}{i_l} - t_l + z \right) - z\, Y_e$$

und für den Gleichgewichtsfall ($Y_k = Y_e$) :

$$(85)\quad Z = Y_k \left(\frac{tg\alpha}{i_l} - t_l \right)$$

Für die Struktur des Finanzzuweisungssystems sind zwei Größen bestimmend : $tg\alpha$ und z. $tg\alpha$ bestimmt das normale Verhältnis von lokalen öffentlichen Investitionen zum Volkseinkommen, also das Verhältnis, das bei einem Gleichgewichtseinkommen herrschen soll. Die Festlegung dieses Parameters ist ein Problem der optimalen Allokation der Ressourcen. Im Kapitel II haben wir gesehen, daß dieses Problem, soweit die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte betroffen ist, umso eher gelöst werden kann, desto autonomer die lokalen Gebietskörperschaften sind. Wenn also der Einführung des Finanzzuweisungssystems eine län-

gere Zeit großer Ausgaben- und Steuerautonomie vorausgeht, so kann man die bisherige Höhe der lokalen Investitionen als Maßstab für die Festlegung von $tg\alpha$ benutzen. Voraussetzung dazu ist allerdings, daß die lokalen Körperschaften ebenfalls die Einnahmeautonomie besessen haben. Der "kurzfristige" Parameter z bestimmt die Reagibilität der Finanzzuweisungen auf konjunkturelle Schwankungen des Volkseinkommens. Wenn alles andere gleich bleibt, ist die antizyklische Wirkung umso größer, je größer z ist. Für die lokalen Körperschaften bedeutet das aber, daß ihre Einnahmen umso stärker schwanken, je grösser z ist. Im Sinne des Allokationsziels sollte z deswegen möglichst klein sein. Um aber abschätzen zu können, wie groß z sein muß, damit es ausreichend antizyklisch wirken kann, müßte i_1 (71) als Parameter, der die Reaktionsweise von I_1 auf verschiedene Höhen der ordentlichen Einnahmen angibt, bekannt sein. Wir haben oben schon gesehen, daß der Zusammenhang von ordentlichen Einnahmen und Ausgaben umso zwingender ist, desto enger der Kreditspielraum ist, d.h. daß i_1 von dieser Seite her auch beeinflußt werden kann, wenn Bund und Gliedstaaten den Kreditspielraum der lokalen Gebietskörperschaften beeinflussen können. Sofern i_1 einigermaßen konstant ist, kann der richtige Wert für z aber auch durch probieren und anpassen im Laufe von mehreren Perioden ermittelt werden.

Zur Berechnung von Z ist es aber außer der Festlegung von $tg\alpha$ und z erforderlich, die jeweiligen Werte von Y_k und Y_e zu kennen. Da-

bei ergibt sich zunächst das Problem, welche statistische Größe als Index für das Kapazitätseinkommen (Y_k) und welche für die gesamtwirtschaftliche monetäre Nachfrage (Y_e) gelten soll. Die Höhe der Gesamtnachfrage wird durch die Zahlen für das Volkseinkommen zu jeweiligen Preisen angegeben. Es ist aber die Frage, ob das Volkseinkommen zu konstanten Preisen, wie es von den statistischen Ämtern berechnet wird, als Maßstab für das Kapazitätseinkommen gelten kann. Man könnte das bejahen, wenn allgemeine Übernachfrage herrscht und alle Produktionsfaktoren beschäftigt sind. Für Zeiten allgemeiner Unterbeschäftigung muß man diese Frage bestimmt verneinen. Man könnte sich dann vielleicht so behelfen, daß man das Volkseinkommen zu konstanten Preisen der letzten Periode zugrunde legt in der noch Vollbeschäftigung geherrscht hat und die Nettoinvestitionen der folgenden Perioden fortschreibt. Das Problem kann hier nur aufgezeigt, aber nicht im einzelnen behandelt werden.

Angenommen, für Y_k und Y_e wären die richtigen Indizes gefunden, dann ergibt sich das weitere Problem, ob die jeweiligen Zahlen rechtzeitig zur Verfügung stehen, um für die Finanzpolitik noch als Grundlage dienen zu können. Weil die Haushaltspläne der öffentlichen Hand jeweils für ein Jahr im voraus aufgestellt werden, fallen die wichtigsten Entscheidungen über die Finanzpolitik eines Jahres in dem voraufgehenden Jahr. Die Höhe der Finanzzuweisungen muß dementsprechend ebenfalls in dem Jahr vor ihrer Auszahlung fest-

gelegt werden. Für die Werte von Y_k und Y_e kann man deswegen nur mit Schätzwerten ar= beiten, die auf Grund einer gesamtwirtschaft= lichen Prognose ermittelt werden. Die Berech= nung der Finanzzuweisungen wird sich damit aus der längerfristigen Finanzplanung erge= ben müssen, die von dem Bund und den Glied= staaten gemeinsam gemacht wird (vgl. S.69f).

In diesem III. Kapitel wurde versucht die wirtschaftstheoretischen Zusammenhänge zwi= schen den öffentlichen Finanzen eines bundes= staatlichen Systems einerseits und Konjunk= tur und Wachstum einer Gesamtwirtschaft ande= rerseits darzustellen. Unser Ausgangspunkt war dabei ein zentralstaatliches Modell, in des= sen Rahmen ein Teil der öffentlichen Nachfrage autonom bestimmt wurde (I_{st}) und ein anderer Teil von der Entwicklung des Volkseinkommens abhängig war (G_{st}). In den bundesstaatlichen Modellen wurden dann die Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaates stufenweise nach Regierungs= ebenen aufgeteilt und verschiedene Annahmen über die funktionale Abhängigkeit der Inve= stitionsnachfrage und der Einnahmen der nach= geordneten Körperschaften gemacht. Die sich daraus ergebenden Modelle wurden daraufhin untersucht, ob und inwieweit eine wirksame antizyklische Finanzpolitik in ihrem Rahmen möglich ist. Es war dabei unsere Absicht, die Aussagen des voraufgegangenen II. Kapitels, soweit sie die Stabilisierungspolitik betra= fen, modelltheoretisch zu fassen und ihre Folgen aufzuzeigen.

IV. Kapitel.

A n t i z y k l i s c h e F i n a n z p o = l i t k i n d e r B u n d e s r e p u = b l i k D e u t s c h l a n d (BRD).

In diesem Kapitel befassen wir uns mit Pro= blemen, die sich einer antizyklischen Finanz= politik unter den Gegebenheiten der BRD stel= len. Das Hauptgewicht liegt dabei auf solchen Problemen, die aus dem bundesstaatlichen Auf= bau der BRD resultieren. Wir beschränken uns demnach auf Probleme der drei Regierungsebe= nen : des Bundes, der Länder und der Gemein= den. Die sogenannten intermediären Finanzge= walten bleiben außerhalb der Betrachtung. Soweit wir das bundesstaatliche System der BRD staatsrechtlich behandeln, beschränken wir uns auf die Bereiche, die für das Pro= blem der Stabilisierungspolitik von Bedeutung sind.

Abschnitt A : Bundesstaatliche Elemente im Staatsaufbau der BRD:

Art. 20 GG hebt eine Tatsache ausdrücklich hervor, die Grundlage aller Regelungen des Grundgesetzes ist : "Die Bundesrepublik Deutsch= land ist ein ... Bundesstaat." Die ausdrück= liche Festlegung der Bundesrepublik auf den Begriff Bundesstaat geschah nach Maunz aus dem Grunde, um die "überlieferte Bedeutung dieses Ausdrucks verfassungsmäßig" festzule= gen.[1] Der wichtigste Inhalt dieses überlie=

---

1) Maunz, Th. : a,a.O. S.171

ferten Begriffs ist aber, daß neben dem Bund auch die Länder der BRD wirkliche Staaten und nicht "bloß hochpotenzierte Selbstverwaltungs=körper und nicht bloß autonome Gebietskörper=schaften"[1] sind, sondern Staaten mit eigener unabgeleiteter Hoheitsmacht.[2] Aus Art. 30 GG kann gefolgert werden, daß den Ländern ihre staatlichen Befugnisse nicht erst vom Grund=gesetz und damit vom Bund verliehen wurden, sondern, daß ihnen ihre Befugnisse belassen bleiben, da sie sie kraft eigenen Rechtes be=reits vorher besassen.[3] Umgekehrt ist auch der Bund ein wirklicher Staat, der seine Ho=heitsmacht nicht von den Ländern ableitet.

Jedoch ist die Hoheitsmacht sowohl des Bundes als auch der Länder insoweit e i n g e = s c h r ä n k t, als sich die Hoheitsmacht des Bundes nicht auf Aufgaben der Länder und die Hoheitsmacht der Länder nicht auf Aufgaben des Bundes beziehen kann. Bund und Länder üben gemeinsam eine einheitliche Staatsgewalt aus.[4] Jeder hat einen Teil der gesamten staatlichen Befugnisse und übt sie unabhängig vom anderen aus.

Wenn die politischen Mittel einer einheitli=chen Staatsgewalt von verschiedenen voneinan=der unabhängigen Hoheitsträgern beherrscht werden, so besteht das Problem, wie der Ein=

---

1) Vgl. Maunz, Th. : a.a.O. S.172
2) BVerfGE 1 Nr. 10 v. 23.10.1951, S.34
3) Maunz-Dürig : Grundgesetz, Kommentar, Mün=chen und Berlin 1964., Art.30 Rdnr.9
4) Vgl. Maunz - Dürig : ebenda Art.30 Rdnr. 8

satz dieser Mittel im Hinblick auf die letzten Ziele des Gesamtstaates koordiniert werden kann. Eine Grundlage für eine solche Koordination besteht in der Verpflichtung sämtlicher Hoheitsträger auf diese letzten Ziele. Art. 28 GG spricht diese Verpflichtung auch für die Gestaltung der Länderverfassungen aus. Das Grundgesetz sieht es offenbar u.a. als eine wichtige Vorbedingung für die Erreichung der letzten gesamtstaatlichen Ziele an, daß die gemeindliche Selbstverwaltung garantiert wird. Deswegen fordert Art. 28, daß die Länder in Gemeinden und Gemeindeverbände gegliedert sind. Ferner enthält Art.28 GG Rahmenvorschriften für die gesetzlichen Regelungen der Gemeindeangelegenheiten, die die kommunale Selbstverwaltung garantieren müssen.

Der Aufbau der BRD ist demnach institutionell viergliedrig,[1] weil öffentliche Aufgaben auf vier Ebenen erfüllt werden : Bund, Länder, Kreise, Gemeinden.[2] Wenn auch die Kreise und Gemeinden, die im folgenden zusammengefaßt immer nur als Gemeinden bezeichnet werden sollen, genau wie Bund und Länder Träger öffentlicher Aufgaben sind, so ist doch ihre verfassungsrechtliche Stellung von der des Bundes und der Länder grundverschieden. Ohne hier Fragen aufwerfen zu wollen, die in der Staats-

---

1) Vgl. Bonner Kommentar (Kommentar zum Bonner Grundgesetz), Hamburg 1950 ff (Zweitbearbeitungen 1964 ff), Art. 28 Rdnr. 78

2) Bei kreisfreien Städten und den Stadtstaaten sind allerdings verschiedene Stufen in einem Verwaltungskörper vereinigt, wobei jedoch alle Stufen als Institutionen erhalten bleiben. Vgl. Bonner Kommentar ebenda und Rdnr.84. Ferner für das Beispiel Hamburgs BGHZ 13, 208

rechtslehre noch nicht geklärt sind,[1] sei hier nur folgendes festgehalten :
die Gemeinden haben keinen Anteil an der staatlichen Souveränität, sie haben keine unabgeleiteten Hoheitsbefugnisse, sondern ihre Befugnisse sind ihnen zugeteilt worden. Echte Staaten als Träger unabgeleiteter Hoheitsbefugnisse sind nur der Bund und die Länder. In dieser Hinsicht ist der Aufbau der Bundesrepublik nur z w e i s t u f i g. Das geht aus den Rahmenvorschriften des Art. 28 GG hervor,[2] die die Länder als Einheitsstaaten zur Dezentralisation in bestimmter Form verpflichten.

Im II. Kapitel haben wir gesehen, daß für das Problem dieser Arbeit insbesondere drei Merkmale einer bundesstaatlichen Finanzwirtschaft bedeutungsvoll sind : die V e r t e i l u n g der öffentlichen A u f g a b e n auf verschiedene autonome Körperschaften, die F i n a n z a u t o n o m i e dieser Körperschaften und die M i t w i r k u n g der Gliedstaaten an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. In diesem Abschnitt sollen diese drei Elemente bundesstaatlichen Aufbaus, so wie sie im System der BRD verwirklicht sind, und soweit sie für das Problem der antizyklischen Finanzpolitik wichtig sind, dargestellt werden.

---

1) Nach Lerche ist die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden "eines der großen noch wesentlichen ungelösten Verfassungsprobleme der deutschen Gegenwart." Vgl. Lerche, P. : Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft als Verfassungsproblem, in : Buch Deutscher Gemeinden 1965. Hrsg. : Deutscher Gemeindetag, Bad Godesberg, Köln und Berlin 1965, S.9

2) Vgl. Maunz, Th. : a.a.O. S.181

1. Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Regierungsebenen.

Der Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Regierungsebenen der BRD liegt, wie aus den Artikeln 30, 70, 83 u.a. GG gefolgert werden kann, das Subsidiaritätsprinzip mittelbar zugrunde.[1] Von unten nach oben garantiert das Subsidiaritätsprinzip den Gemeinden die "Allzuständigkeit"[2] für die "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" (Art. 28/II GG); im Bund - Länder - Verhältnis begründet es für alle zweifelhaften Fälle die "verfassungsmäßige Rechtsvermutung des Art. 30" [3] GG zugunsten einer Länderzuständigkeit und es begrenzt die "überregionale Garantie- und Ausgleichsfunktion" des Bundes auf die Aufgabenbereiche, in denen die unteren Ebenen nicht ebenso erfolgreich tätig sein können.[4]

Was die Erfüllung öffentlicher Aufgaben anbelangt, so nehmen die G e m e i n d e n eine Doppelstellung ein : einen Teil der Aufgaben erfüllen sie "in eigener Verantwortung" (Art. 28/II GG) als Selbstverwaltungsangelegenheiten und einen anderen Teil erfüllen sie im Auftrage der Länder (die sog. Auftragsverwaltung). Bei der Auftragsverwaltung handelt es sich um "Staatsaufgaben, mit deren weisungsgebundener Durchführung die Gemeinde beauftragt ist."[5] Für den Selbstverwaltungsbe-

---

1) Vgl. Maunz, Th. : a.a.O. S.65

2) Bonner Kommentar, Art.28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr.86

3) Maunz - Dürig : a.a.O. Art.109, Rdnr. 11

4) Deutscher Bundestag, 2.Wahlperiode : Begründung der Bundesregierung zu den Anlagen I,II und III, BT - Drucksache 480, Begründung 62

5) BVerfGE 6, Nr.12 v. 23.1.1957 S.117

reich besitzen die Gemeinden Autonomie; für den übertragenen Wirkungskreis sind die Gemeinden "Teil der Exekutive im Sinne des traditionellen Gewaltenteilungsschemas."[1] Für unseren Zusammenhang ist der Selbstverwaltungsbereich von besonderem Interesse, weil die Gemeinden die Angelegenheiten dieses Bereichs eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze regeln können und die Länder ihren Einfluß darauf nur indirekt ausüben können, indem sie den Rahmen der Gesetze festlegen und die Aufsicht darüber führen, daß die Gesetze eingehalten werden (Rechtsaufsicht).[2] Der Staat kann also in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden eindringen. Es bedarf dazu aber eines Gesetzes [3]; dieses Gesetz darf jedoch nicht den "Wesensgehalt" der kommunalen Selbstvewaltung antasten.[4] Was auch immer im einzelnen zu dem "Wesensgehalt" der kommunalen Selbstverwaltung gehören mag[5], jedenfalls kann der Staat die Aufgaben des Selbstverwaltungsbereichs der Gemeinden nicht in der Weise beeinflussen, daß er Art, Umfang und Zeitpunkt der Aufgabenerfüllung bestimmt. Damit wird es dem Staat auch unmöglich, für diesen Bereich eine antizyklische Gestaltung der Aufgabenerfüllung durchzusetzen.

Wir müssen uns noch fragen, welche Aufgaben in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden

---

1) Bonner Kommentar, Art. 28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr. 105

2) Vgl. Bonner Kommentar Art.28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr. 130 ff

3) ebenda Rdnr. 114

4) ebenda Rdnr. 120

5) Vgl. dazu ebenda Rdnr. 105

gehören und ob sie im Sinne der Stabilisierungspolitik wichtig sind. Art. 28/II spricht von "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" und legt damit die Universalität oder Allzuständigkeit der Gemeinden - für den gemeindlichen Wirkungskreis-fest.[1] Was im einzelnen "nach einem historisch nachzuweisenden Erfahrungssatz" [2] als"typisch essentiell" [3] dazugehört, wird mangels eines absoluten Maßstabs durch die laufende Rechtsprechung entschieden. Von der Rechtsprechung anerkannt wurden bisher u.a. folgende Aufgaben [4]: kulturelle Aufgaben (Theater, Museen, u.s.w.), Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Krankenhäuser, Sportanlagen, Altersheime, Handelsschulen, Fachschulen, Wasserversorgung, Einrichtung und Erhaltung der Gebäude von Volks- und Berufsschulen, Straßen. [5] Damit gehören alle die kommunalen Aufgaben, die Investitionen erfordern und daher stabilisierungspolitisch besonders wichtig sind, in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden und sind der staatlichen Einflußnahme weitgehend entzogen.

Für die Aufgabenverteilung zwischen B u n d

---

1) Bonner Kommentar, Art. 28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr. 86

2) Ebenda Rdnr. 88

3) Ebenda Rdnr. 88

4) Vgl. ebenda Rdnr. 89. Vgl. ferner Art. 83/I Verfassung des Freistaates Bayern. Dort wird eine - nicht erschöpfende - Aufzählung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gegeben.

5) Zu den Auftragsangelegenheiten gehören dagegen z.B. die Ordnungsverwaltung, die Durchführung der Wahlen zum Landtag, das Personenstandswesen, die Tätigkeit der Ausgleichsämter. (Vgl. BVerfGE 6, Nr.12 v. 23.1.1957, S.116)

und L ä n d e r n gilt als generelle Rege= lung der Art. 30 GG, wonach stets die Länder zuständig sind, sofern sich nicht aus dem GG eine andere Zuständigkeit ergibt. Nun liegt aber dem GG nicht das sog. amerikanische Sy= stem zugrunde, [1] wonach der Bund und die Län= der für ihre jeweiligen Gebiete sämtliche staat= lichen Befugnisse (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) ausüben würden, sondern die Aufteilung der Gesetzgebung und Verwaltung - die Rechtsprechung soll hier außer Betracht bleiben - richtet sich aufgrund der speziellen Regelungen der Art. 70 und 83 GG jedes für sich nochmals nach dem gleichen Grundsatz, der schon in Art. 30 GG festgelegt wurde. Es gibt deswegen viele Gebiete, für die der Bund die Gesetzgebungs=, die Länder aber die Verwaltungs= zuständigkeit haben.[2] Was die Zuständigkeit des Bundes und der Länder für staatliche Auf= gaben betrifft, gibt es demnach drei Möglich= keiten : 1. der Bund ist allein zuständig; er hat sowohl die Gesetzgebungs= als auch die Ver= waltungszuständigkeit (Art. 87, 87b, 87d, 88, 89 GG). 2. Die Länder sind allein zuständig. Das trifft für die Fälle zu, in denen der Bund keine Gesetzgebungszuständigkeit hat oder von seiner konkurrierenden Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat und ferner die Verwal= tungszuständigkeit bei den Ländern liegt. 3. In allen übrigen Fällen, also dann, wenn die Län= der Bundesgesetze ausführen (Art. 83 ff GG), ist es nicht von vornherein klar, bei wem die Aufgabenverantwortung liegt;[3] d.h. die Zustän=

---

1) Vgl. Maunz - Dürig : a.a.O. Art.106 Rdnr. 8
2) Vgl. Maunz, Th.: a.a.O. S.186 ff
3) Vgl. Maunz - Dürig : ebenda

digkeiten für die Ausübung der staatlichen Befugnisse (in diesem Falle Gesetzgebung und Verwaltung) sind durch die Art. 30 i.V. mit Art. 70 ff und 83 ff eindeutig geregelt.[1] Es erhebt sich aber die Frage, ob die A u f g a b e n v e r a n t w o r t u n g der Körperschaft zusteht, die die Gesetzgebungszuständigkeit und gewisse begrenzte Verwaltungszuständigkeiten (vgl. Art. 84 und 85 GG) hat oder der, die die allgemeine Verwaltungszuständigkeit hat. Diese Frage ist für den Finanzausgleich wichtig, dessen Regelungen nach Art. 106/IV Nr. 1 von dem Satz bestimmt wird, daß die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung folgt.[2] Für Aufgaben, bei denen sowohl der Bund als auch die Länder eine Zuständigkeit besitzen, hat sich in der Praxis der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe herausgebildet.[3]

---

1) Diese Frage wurde durch das Fernsehurteil abschließend entschieden. Vgl. BVerfGE 12, S.205 ff v. 28.2.1961. Ferner Maunz - Dürig : a.a.O. Art.109 Rdnr.11 und Maunz, Th. : a.a.O. S. 192ff

2) Das Problem soll hier von seiner juristischen Seite nicht weiter vertieft werden. Vgl. dazu u.a. Fischer - Menshausen, H. : Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, in : Die öffentliche Verwaltung, 5.Jg. H.22, November 1952, S.673ff. Rietdorf, F. : Die Finanzverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden, in : Die öffentliche Verwaltung, 6.Jg. 1953, S.225 ff. von der Heydte, F.A. : Souveränität, in : Staatslexikon, 6.völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage Bd.VII, Freiburg 1962, S.136 ff

3) Vgl. auch den Vorschlag der Kommission für die Finanzreform für einen neuen Art. 85a GG, durch den der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe verfassungsrechtlich festgelegt und die Erfüllung dieser Aufgaben geregelt werden soll. Kommission für die Finanzreform : a.a.O. Tz.139

Zur Erfüllung dieser Aufgaben leisten sowohl der Bund als auch die Länder finanzielle Beiträge. Hierzu zählen die Förderung der Landwirtschaft, des Wohnungsbaus, der Wissenschaft, u.a.[1]

Als für unseren Zusammenhang wichtig, können wir folgendes festhalten : aus der Tatsache, daß die Länder für ihre Aufgabenbereiche souverän sind, ergibt sich, daß der Bund keinen Einfluß auf Art, Umfang und Zeitpunkt ihrer Aufgabenerfüllung nehmen kann, und somit auch eine Steuerung der Aufgabenerfüllung der Länder durch den Bund im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik ausgeschlossen ist; zumal auch das Grundgesetz in Art.109 die sich aus dieser Unabhängigkeit von Bund und Ländern ergebenden Konsequenzen für die Haushaltswirtschaft[2] ausdrücklich festlegt.

2. Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Das zweite bundesstaatliche Element, das wir für unser Problem als wichtig angesehen haben, ist die Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften eines Bundesstaates. (Die volle Finanzautonomie des Bundes setzen wir dabei voraus). Der wesentliche Inhalt der Autonomie einer Körperschaft besteht in seiner

---

1) Vgl. Henle, W. : Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S.129f.

2) Vgl. Maunz - Dürig : a.a.O. Art. 109 Rdnr.2.

Rechtserzeugungsmacht,[1] in der Macht entweder Gesetze (bei Staaten) oder autonome Satzungen (bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die keine Staaten sind) zu erlassen.[2] F i n a n z autonomie ist demnach Autonomie in Bezug auf die öffentliche Finanzwirtschaft. Für diesen Zusammenhang soll der Begriff aber auf die öffentliche Haushaltswirtschaft eingeschränkt werden, wobei vor allem Probleme des Währungs= und Notenbanksystems und des einheitlichen Zoll= und Handelsgebietes[3] ausgeklammert bleiben sollen. Auf die Haushaltswirtschaft beschränkt, hat die Finanzautonomie zwei Seiten : die Ausgabenautonomie und die Einnahmeautonomie. Die Ausgabenautonomie ist, wie Sattler[4] hervorhebt, essentiell dafür, daß eine Körperschaft überhaupt als solche bestehen kann. Wenn die Ausgabenautonomie nicht gewährleistet ist, so sinkt die autonome Körperschaft zu einer Verwaltungsstelle der übergeordneten Körperschaft ab. Die Einnahmeautonomie dagegen kann bei Körperschaften, die nicht Staaten sind, lediglich als eine "Festigung der Selbstverwaltung"[5] angesehen werden, bei der aber nicht die Existenz als autonome

---

1) Bonner Kommentar, Art.28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr.105

2) ebenda Rdnr. 106

3) Kommission für die Finanzreform : a.a.O. S.141

4) Sattler, H. : Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsgg. von Hans Peters, Bd.III, Berlin u.s.w. 1959, S.6

5) Sattler, H. : ebenda, S.6.

Institution auf dem Spiele steht. Bei den Länder als für ihre Aufgabenbereiche souveräne Staaten muß jedoch auch die Einnahmeautonomie als ein für ihren Bestand als Staaten wesentliches Attribut angesehen werden.

In der BRD haben nur die L ä n d e r volle Finanzautonomie, während die Gemeinden "unter Kontrolle gehalten werden."[1] Aus den Artikeln 30, 70 ff, 83 ff und 106/IV Nr.1 GG ergibt sich eine Tatsache, die in Art. 109 GG nochmals ausgesprochen wird[2] :"Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig." Das könnte so ausgelegt werden, daß die Länder eine volle und uneingeschränkte Finanzautonomie besitzen. Für die Ausgabenseite der Haushalte trifft das auch zu; aber die Einnahmeautonomie ist durch mehrere Spezialbestimmungen eingeschränkt : nach Art. 105 GG hat der Bund die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für alle wichtigen Steuern. Nach Art. 106/IV GG geschieht die Revision des Beteiligungsverhältnisses der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch Bundesgesetz. Ebenfalls durch Bundesgesetz geschieht die Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern (Art. 107/II GG). Es handelt sich in allen diesen Fällen formal um wirkliche Einschränkungen der Finanzautonomie der Länder; denn die gesetzgebenden Körperschaften der Länder sind

---

1) Haller, H. : Finanzpolitik, S.243.

2) Dahlgrün, H.G. : Die verfassungsmäßigen Voraussetzungen einer Reform des staatlichen Haushaltsrechts, in : Die öffentliche Verwaltung, 8. Jg. 1955 S.10

an Entscheidungen, die diese Materien betreffen, nicht beteiligt. Zum Ausgleich dafür verlangt das Grundgesetz die Z u s t i m m u n g des Bundesrates zu allen Gesetzen, die diese Materien betreffen. Nach der Zusammensetzung des Bundesrats (Art. 51/I GG) werden dadurch aber nicht die Länderparlamente an den Entscheidungen beteiligt, sondern nur die Regierungen. Dieser Unterschied fällt aber vielleicht nicht so sehr ins Gewicht, weil die Regierungen der Länder im allgemeinen die Mehrheit in den Parlamenten repräsentieren.

Eine Gefahr für die Finanzautonomie der Länder besteht darin, daß der Bund die Finanzierung von Länderaufgaben übernimmt oder sich daran beteiligt, indem er den Ländern Finanzzuweisungen oder Zuschüsse zufließen läßt, an deren Gewährung bestimmte Dotationsauflagen oder sonstige Bedingungen für die Art der Aufgabenerfüllung geknüpft sind.[1] Solche Praktiken sind nach Art. 106/IV Nr.1 und nach Art. 109GG verboten,[2] obwohl sie vielfach vorkommen. Nach § 17 RHO dürfen Zuschüsse auch nur dann in den Bundeshaushalt eingestellt werden, wenn der Bund neben der Gesetzgebungszuständigkeit auch irgendeine Verwaltungszuständigkeit in diesem Gebiet wahrnimmt (Art. 84 oder 85 GG). Die äußerste Grenze des Finanzierungsrechtes ist nach Maunz - Dürig[3] die Gesetzgebungszuständigkeit und die äußerste Grenze der Finanzierungspflicht die Verwaltungs-

---

1) Köttgen, A. : Subventionen als Mittel der Verwaltung. Deutsches Verwaltungsblatt, 68. Jg. 1953, S.489.

2) Maunz - Dürig :-a.a.O. Art.109 Rdnr.15 .

3) Ebenda.

zuständigkeit.[1)2)] Als Ergebnis können wir festhalten : nach dem Wortlaut des Grundgesetzes haben die Länder durch die Mitwirkung des Bundesrats an den betreffenden Gesetzen die volle Finanzautonomie. Eingeschränkt ist diese nur durch das nicht erlaubte Verfahren, Bundeszuschüsse zur Erfüllung von Länderaufgaben zu gewähren, und an diese Zuschüsse Bedingungen zu knüpfen.

Der Begriff der eigenen Verantwortung der G e m e i n d e n für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, wie er in Art. 28/II GG gefordert wird, hat hauptsächlich finanzielle Bedeutung.[3)] Er wird illusorisch, wenn die Gemeinden keine eigene Haushaltswirtschaft besitzen und nicht das Recht haben, selbst über die Verwendung ihrer Mittel zu verfügen. Nach Köttgen[4)] ist der Art. 109 GG nur als vorsorglicher Hinweis auf ein Wesensmerkmal eines jeden politischen Gemeinwesens zu verstehen und gilt demnach auch für die Gemeinden. Zudem ist die Finanzautonomie ein wesentlicher Bestandteil der Gemeindeautonomie, die zum "historischen Bild und zur Idee deutscher Selbstverwaltung" gehört und "an dem sich der Verfassungsgeber

---

1) Vgl. auch S.120 Fußnote 2)

2) Ausnahmen bilden Art. 106/V und VII

3) Heckt, W. : Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform, in : Die öffentliche Verwaltung, 8.Jg. 1955, S.266

4) Köttgen, A. : Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden, in : Archiv für Kommunalwissenschaften, 5. Jg. 1966, 1.Halbjahresband S.28

von 1949 orientiert hat."[1] Die Ausgabenautonomie kann - wie oben schon ausgeführt - als Minimalerfordernis für eine eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung angesehen werden und wird deswegen durch Art. 28/II GG und die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen - im Rahmen der Gesetze - gewährleistet. Der Rahmen der Gesetze ist u.a. gesteckt durch die landesgesetzlich erlassenen Gemeindeordnungen, Rücklagenverordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen.

Da die Ausgabenautonomie gewährleistet ist, kann man in einem eingeschränkten Sinne bereits von gemeindlicher Finanzautonomie sprechen, selbst wenn die Einnahmen in ihrer Gesamtheit von den Ländern zur Verfügung gestellt würden.[2] Die Gemeinden der BRD erhalten den Finanzausgleichsgesetzen der Länder entsprechend zwar in großem Umfang Finanzzuweisungen, aber ein anderer großer Teil ihrer Einnahmen besteht aus eigenen Einnahmen und stellt damit eine Festigung der Selbstverwaltung dar :[3]

1. Art. 106/VI garantiert den Gemeinden die Einnahmen aus den Realsteuern, deren Hebesätze die Gemeinden durch autonome Satzungen selbst festsetzen können.
2. Als zum Wesensgehalt der gemeindlichen Finanzhoheit gehörig, haben die Gemeinden ferner das Recht,[4]

a) neue Steuern in den Grenzen des Art.105/II GG und der Gemeindeabgabegesetze zu erfinden,[5]

---

1) Bonner Kommentar Art. 28, (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr. 105

Fortsetzung S.127

b) Gebühren und Beiträge zu erheben,
c) Einnahmen aus wirtschaftlichen Unternehmen und Fiskalbesitz zu erzielen,
d) sich nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen zu verschulden.[1] Allerdings bedarf die Verschuldung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde,[2] die aber nur eine Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht führt.

3. Mitwirkung der Länder an Bundesangelegenheiten.

Wie wir gesehen haben (vgl. S.28), gilt in der Staatsrechtslehre der Tatbestand der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Bundes als das wesentliche Merkmal eines Bundesstaates. Von diesem Gedanken ließ sich wohl auch der Verfassungsgeber des Grundgesetzes leiten. Nach Art. 144 GG beginnt die Mitwirkung der Länder bereits bei der Ratifizierung des Grundgesetzes; ferner zählt Art. 79/III GG die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung zu den Tatbeständen, die auch durch verfassungsänderndes Gesetz nicht beseitigt werden dürfen. Bei der Ratifizierung des Grundgesetzes lag das Mitwirkungsrecht bei den Länderparlamenten. Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes geschieht die Mitwir-

---

Fortsetzung von S.127

2) Sattler, H. : a.a.O. S.3 .

3) ebenda S.6.

4) Bonner Kommentar Art.28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr. 99 und 157.

5) Die Gemeinden erheben in diesem Rahmen u.a. folgende Steuern :Getränke=, Vergnügungs=, Hunde=, Schankerlaubnis=, Jagdsteuer, Zuschlag zur Grunderwerbsteuer. Vgl. ebenda Rdnr.153.

1) Vgl. Art.82 der Gemeindeordnung (GO) des Freistaates Bayern.

2) Vgl. ebenda Art.83/II Satz 2

kung der Länder hauptsächlich durch den Bundesrat (Art. 50 GG)[1], der sich aus Mitgliedern der Länder r e g i e r u n g e n (Art. 51/I GG) zusammensetzt, und dessen Mitglieder nicht wie beim sog. Senatsprinzip von den Landtagen gewählt werden.[2] Das Mitwirkungsrecht des Bundesrates betrifft die G e s e t z g e b u n g und V e r w a l t u n g des Bundes. Für die Gesetzgebung hat der Bundesrat ein generelles Mitwirkungsrecht. (Vgl. Art. 76 ff GG). Für die Verwaltung des Bundes besitzt er ein solches nicht; aber das GG enthält an verschiedenen Stellen für zahlreiche Fälle[3] Einzelvorschriften, nach denen die Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesverwaltung erforderlich wird.

In diesem Abschnitt haben wir versucht, die bundesstaatlichen Elemente, die wir als für unseren Zusammenhang wichtig ansehen (Aufgabenverteilung, Finanzautonomie, Mitwirkung), im System der BRD nachzuweisen. Im folgenden Abschnitt soll untersucht werden, inwieweit eine antizyklische Finanzpolitik im Rahmen dieses bundesstaatlichen Systems verwirklicht werden kann.

---

1) Eine Ausnahme bildet die Beteiligung der Länderparlamente an der Wahl des Bundespräsidenten (Art. 54/III GG).

2) Vgl. v. Mangoldt, H. und Klein, F. : Das Bonner Grundgesetz Bd.II, Berlin und Frankfurt/Main 1964 , S.1001.

3) ebenda S.1017.

Abschnitt B : Möglichkeiten und Grenzen für die Stabilisierungspolitik im Rahmen des Systems der BRD.

1. Welche Regierungsebene ist für die Stabilisierungspolitik zuständig?

Wenn der Bund stabilisierungspolitische Maßnahmen ergreifen soll, so braucht er dafür eine Kompetenz. Das GG gibt dem Bund in Art. 74 Nr. 11 die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für "das Recht der Wirtschaft". Bei der Aufzählung der diesen Bereich betreffenden Gebiete fehlt die ausdrückliche Nennung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität; Maßnahmen für eine stabile Wirtschaftsentwicklung dürften aber auch insoweit dazugehören[1], als dadurch nicht in die Kompetenz der Länder eingegriffen wird. Das Bundesgesetz zur Einschränkung der Bautätigkeit (BGBl. 1962 I S.817) wurde dementsprechend auch aus dem Artikel 74 Nr.11 GG und aus der Bundeszuständigkeit für das Währungswesen (Art. 73 Nr.4 GG) begründet. Die öffentliche Haushaltswirtschaft gehört jedenfalls nicht zu dem Begriff "Wirtschaft" des Art. 74 Nr.11 GG. Hier hat der Bund keine Zuständigkeit, die über seine eigene Haushaltswirtschaft hinausgeht.[2] Ferner läßt sich weder aus der "Überregionalität" der Aufgabe noch aus der "Natur der Sache" für den Bund

---

1) Dies war nach Dahlgrün auch die übereinstimmende Meinung der Vertreter des Parlamentarischen Rates. Vgl. Dahlgrün, H.G. : a.a.O. S.19.

2) Köttgen, A. : Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden, a.a.O. S.34.

eine solche Zuständigkeit konstruieren. Der Bund hat keine Ausgleichsfunktion, die über den Rahmen des Art. 106/VII GG hinausgeht. "In k e i n e m F a l l macht ein H i n a u s= r e i c h e n e i n e r A n g e l e g e n= h e i t über die Grenzen eines Landes diese Angelgenheit zur Bundesaufgabe;"[1] denn das kann nur durch die Verfassung festgelegt wer= den. Eine Bundeszuständigkeit aus der "Natur der Sache" scheidet in diesem Falle auch aus, weil eine solche nur dann gegeben ist, wenn eine Regelung "denkgesetzlich"[2] nicht durch die Länder getroffen werden kann, sondern ein= heitlich getroffen werden muß (z.B. Bestim= mung des Sitzes der Bundesregierung), nur dann kann von einer Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache gesprochen werden.[3] Allein die Tatsache, daß eine Aufgabe wirkungsvoller durch den Bund als durch die Länder erfüllt werden kann, begründet keine Bundeszuständig= keit aus der Natur der Sache.[4] Für die Zu= ständigkeiten auf dem Gebiete des öffentlichen Finanzwesens enthält das GG keine Spezialvor= schriften; deswegen gilt Art. 30 GG "ohne Ab= weichung oder Ergänzung."[5] Soweit nicht der Bund durch die Art. 74 Nr.11 und 73 Nr.4 GG eine Kompetenz für stabilisierungspolitische Maß= nahmen hat, steht diese den Ländern zu.

Im übrigen haben der Bund, die Länder und die

---

1) Vgl. Maunz - Dürig : a.a.O. Art.109, Rdnr.12 ,
2) ebenda Art. 30 Rdnr. 14
3) Vgl. ebenda Art. 109 Rdnr. 14
4) Ebenda
5) Ebenda Art. 30 Rdnr.2

Gemeinden - im Rahmen der Verfassungs= oder sonstigen Gesetze - die Zuständigkeit für die Gestaltung ihres eigenen Haushalts. Damit ist die Zuständigkeit für das wichtigste Instrument der antizyklischen Finanzpolitik - der öffentliche Gesamthaushalt - auf die drei Regierungsebenen aufgeteilt. Bei einer solchen Zuständigkeitsverteilung stellen die Art. 109 und 28 GG zunächst noch nicht das entscheidende Hindernis für die koordinierte antizyklische Finanzpolitik dar.[1] Diese Bestimmungen würden dann zu einem Problem, wenn dem Bund v e r f a s s u n g s m ä ß i g eine Zuständigkeit auf diesem Gebiet zugesprochen würde.[2]

---

1) Vgl. Köttgen, A. : Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden, a.a.O. S.26.

2) Der für diesen Zusammenhang entscheidende Art. 31quinquies der Schweizerischen Bundesverfassung lautet : "Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit..." Hier wird dem Bund verfassungsmäßig eine Zuständigkeit für Maßnahmen zur Erhaltung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität zugesprochen, sofern es sich um Maßnahmen gegen Unterbeschäftigung handelt. Aus der Wahl der Worte "Wirtschaftskrise" und "eingetretene Arbeitslosigkeit" und aus der Tatsache, daß das Problem des inflationären Ungleichgewichts nicht erwähnt wird, kann geschlossen werden, daß der Bund nur in den genannten Fällen stabilisierungspolitisch tätig werden soll. Eine dauernde antizyklische Gestaltung der öffentlichen Haushalte scheint damit nicht gemeint zu sein. Ein Einfluß des Bundes auf die Kantone und Gemeinden ist in den Ausführungsgesetzen zu Art. 31 quinquies der Bundesverfassung - soweit es hier von Bedeutung ist -

Fortsetzung S.132

2. Haushaltsrechtliche Probleme.

Wir haben gesehen, daß die drei Regierungsebenen je zu einem Teil für die Gestaltung des öffentlichen Gesamthaushalts im Rahmen der Verfassungen und sonstigen Gesetze zuständig sind. Es muß nun gefragt werden, inwieweit dieser gesetzliche Rahmen eine antizyklische Haushaltspolitik auf den drei Regierungsebenen zuläßt; d.h. welche Möglichkeiten bestehen für eine Politik unausgeglichener Haushalte, und im Gefolge davon, welche Möglichkeiten bestehen für die Verschuldung und Rücklagenbildung bei den verschiedenen Körperschaften?

a) Eine Übersicht über die in Frage kommenden gesetzlichen Bestimmungen.

Die einschlägigen Bestimmungen sind für den Bund und die Länder im GG bzw. in den Länderverfassungen und in der Reichshaushaltsordnung (RHO) enthalten.[1] Für die Gemeinden sind in diesem Bereich die Gemeindeordnungen der

---

Fortsetzung von S.131 Fußnote 2)

nur in einem Falle vorgesehen : der Bund leistet Beiträge zu den Arbeitsbeschaffungsaufträgen. Die Ausführung solcher Aufträge ist an die Zustimmung des Bundes geknüpft. (Vgl. Art. 3 Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung v.30.9.1954). Im übrigen obliegt die Verantwortung für alle regionalen Maßnahmen den Kantonen, während der Bund für die Maßnahmen zuständig ist, die für den Gesamtstaat getroffen werden können. (Vgl. Art. 8 a.a.O.)

1) Nach Art. 123/I GG ist die RHO in der Fassung vom 14.4.1930 (RGBl.II S.693) geltendes Bundesrecht, und auch die Länder haben dieses Gesetz, das 1936 zwangsweise eingeführt wurde, (mit Ausnahme des Saarlands) als für ihr Haushaltsrecht maßgebend beibehalten.

einzelnen Länder, die Gemeindehaushaltsverord= nungen (GemHVO) und die Rücklagenverordnungen[1] maßgebend.

Was die Frage des Haushaltsabschlusses betrifft, müssen wir unterscheiden zwischen dem g e= p l a n t e n Abschluß und dem Abschluß, der sich im Haushalts v o l l z u g ergibt. Das Grundgesetz (Art.110), einige Länderverfassun= gen[2] und die GemHVO (§ 9/I Satz1 und II Satz 1) fordern den geplanten Haushaltsausgleich ausdrücklich. Die übrigen Länderverfassungen enthalten eine solche Vorschrift nicht. Nach Vialon[3] haben aber die Rechtswissenschaft und die Rechtssprechung stets die Meinung ver= treten, daß der Grundsatz des Haushaltsaus= gleichs auch d e n in Frage kommenden Ge= setzen i m m a n e n t sei, die den Haus=

---

1) "Verordnung über die Aufstellung und Aus= führung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 4. September 1937" (RGBl./S.921) und Rücklagenverordnung vom 5.Mai 1936 (RGBl./ S.435). Nach dem Krieg haben alle Länder diese Verordnungen mit zum Teil nur unwe= sentlichen Veränderungen als eigenes Recht verkündet. Vgl. Vialon, F.K. : Haushalts= recht, Berlin und Frankfurt/Main, 1959, S.129 ff

2) Vorläufige Niedersächsische Verfassung (Art. 49/II Satz 2); Verfassung für das Land Nordrhein - Westfalen (Art. 81/II Satz 3); Verfassung des Landes Baden - Würt= temberg (Art. 79/II Satz 2). Für Nord= rhein - Westfalen und Baden - Württemberg handelt es sich allerdings nur um eine Sollvorschrift.

3) Vialon, F.K. : ebenda S.82

haltsausgleich nicht ausdrücklich fordern.[1)]

Weil Haushalte aus Planzahlen bestehen, ist es möglich (und wahrscheinlich), daß sich i m V o l l z u g der Haushalte Überschüsse oder Defizite ergeben, auch wenn der Haushalts= p l a n ausgeglichen war. Die Behandlung sol= cher Überschüsse und Defizite des ordentlichen Haushalts, die durch ein Abweichen der Istzah= len von den Planzahlen entstehen, ist in § 75 kHO und § 23 GemHVO geregelt. Danach sind Überschüsse zur Verminderung des Anleihebe= darfs oder zur Schuldentilgung zu verwenden und Defizite spätestens im übernächsten Haus= haltsplan als ordentliche Ausgaben zu veran= schlagen.

b) Die Zulässigkeit von Überschüssen und Defi= ziten im Haushaltsplan.

Nun bedeutet aber ein Überschuß oder ein De= fizit im stabilisierungspolitischen Sinne etwas anderes als im Sinne des geltenden Haus= haltsrechts; denn die stabilisierungspoliti= sche Betrachtungsweise stellt nur auf die öko= nomischen Wirkungen der Einnahmen und Ausga= ben ab. Solange ein Haushalt, in dem ein Teil der Ausgaben durch Kredit oder vorhandene Kas= senbestände finanziert wird, nicht als unaus= geglichen gilt,ist ein"Deficit - spending" jederzeit möglich. Solange es keine Begren=

---

1) Vialon ist aber der Meinung (ebenda S.81ff), daß die i m m a n e n t e Ausgleichs= pflicht sich nur gegen einen Defizithaus= halt, nicht aber gegen einen Überschußhaus= halt richtet.

zung für die Rücklagenbildung gibt, ist auch ein Überschußhaushalt jederzeit möglich.[1)]

Das deutsche Haushaltsrecht unterteilt den Haushalt in einen ordentlichen und in einen außerordentlichen (a.o.) Haushalt. Für die Möglichkeit eines konjunkturpolitischen D e= f i c i t - s p e n d i n g ist dabei der a.o. Haushalt wichtig : der a.o. Haushalt wird von der Finanzierungsseite her definiert. (vgl. § 3/II RHO und § 1/III GemHVO). Er enthält die a.o. Einnahmen "und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben (außerordentliche Ausgaben)", (§ 1/III GemHVO). Die a.o. Einnahmen sind durch Aufzählung im Gesetz abgegrenzt. Die wichtigsten unter ihnen sind die Kreditein nahmen. Die a.o. Ausgaben dagegen sind im wesentlichen durch ihre a.o. Deckung spezifiziert; sie sind "Haushaltsausgaben, die aus den außerordentlichen Haushaltseinnahmen zu decken sind" (§ 2 Ziff. 16 RWS). Danach ist es in weitem Umfang möglich, Ausgaben dem a.o. Haushalt zuzuteilen und damit durch Kredit zu finanzieren (z.B. größere einmalige Ausgaben für Um= und Erweiterungsbauten).[2)] Die einzige Begrenzung besteht in dieser Hinsicht darin, daß laufende Ausgaben nicht durch

---

1) Vgl. auch Hettlage, K.M. : Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in : Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsgg. v. Friedrich Schäfer, Tübingen 1964, S.92 f

2) Hettlage, K.M. : Finanzpolitik und Finanzrecht. Grundsätzliche Überlegungen zur Neuordnung des Bundesfinanzrechts (I). Die öffentliche Verwaltung 8. Jg. 1955, S.4

Kredit finanziert werden dürfen.[1] Allerdings ist der Kreis der laufenden Ausgaben nicht scharf umrissen, sondern bis zu einem gewissen Grade dehnbar.[2]

Was die Möglichkeit von Überschußhaushalten betrifft, so schreiben § 26/IV RHO dem Bund und den Ländern und § 1 RücklVO den Gemeinden vor, Rücklagen zu bilden. Da das Gesetz keine Vorschriften über die Höhe der anzusammelnden Rücklagen enthält, besteht hier die Möglichkeit, in konjunkturellen Aufschwungszeiten Mittel anzusammeln (und in Rezessionszeiten wieder zu verausgaben).[3]

Wir müssen aber noch zwei Fragen beantworten, die sich als Folge eines - im ökonomischen Sinne - unausgeglichenen Haushalts stellen : 1. welcher Umfang und welche Arten der Verschuldung sind zulässig? 2. Wie sind die flüssigen Mittel, die nicht sofort ausgegeben werden sollen, anzulegen?
zu 1. : Ähnlich wie Art. 115 GG für den Bund, so verlangen auch die Länderverfassungen für die Aufnahme von Krediten drei Voraussetzungen[4]:

---

1) "Fortdauernde Ausgaben gehören nicht zu den außerordentlichen Ausgaben." (§ 1/III Satz 4 GemHVO).

2) Vgl. Hettlage, K.M. : Finanzpolitik und Finanzrecht. Grundsätzliche Überlegungen zur Neuordnung des Bundesfinanzrechts (I), a.a.O.

3) Finanzbericht 1961, hrsgg. vom Bundesministerium der Finanzen, S.92, Bonn 1961.

4) Vgl. auch Vialon, F.K. : Haushaltsrecht, a.a.O. S.124.

Kredite dürfen in der Regel nur aufgenommen werden a) bei Vorliegen eines a.o. Bedarfs, b) bei Verwendung für werbende Zwecke, c) wenn dafür eine gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Wir haben oben schon festgestellt, daß der Begriff des a.o. Bedarfs nicht eng ausgelegt werden muß und für eine Kreditfinanzierung kein großes Hindernis darstellt. Die Bedingung, daß die Kreditmittel für werbende Zwecke ausgegeben werden müssen, widerspricht, wie Vialon[1] meint, nicht der Verausgabung im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik, weil eine solche Verwendung auch als für einen werbenden Zweck gelten könne. Die Bedingung, daß eine gesetzliche Ermächtigung für die Kreditnahme vorliegen muß, trifft sich mit § 8a RHO, wonach die Höhe des Kredits für den a.o. Haushalt durch das jährliche Haushaltsgesetz bestimmt wird. Eine Ausnahme davon bilden die Betriebsmittelkredite, die zur Überbrückung von Kassendefiziten während einer laufenden Haushaltsperiode aufgenommen werden.

Für die Verschuldungsmöglichkeiten der G e m e i n d e n sind auch heute noch die Prinzipien der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 (DGO) maßgebend, die in die einzelnen Gemeindeordnungen, die die Länder nach dem Kriege erlassen haben, aufgenommen wurden.[2] Danach dürfen Darlehen mit Ausnahme von Kassenkrediten "nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs"[3] und nur in-

---

1) Vialon, F.K. : Haushaltsrecht, a.a.O. S.237.

2) Vialon, F.K. : Öffentliche Finanzwirtschaft, Berlin und Frankfurt/Main 1956, S.629.

3) Art. 82/I Gemeindeordnung des Freistaates Bayern (GO).

soweit aufgenommen werden, als dafür eine "anderweitige Deckung"[1] nicht gefunden wer= den kann. Ferner muß der Verzinsungs= und Til= gungsaufwand mit der "dauernden Leistungsfähig= keit der Gemeinde in Einklang stehen."[2] Die Frage, welcher Bedarf als "außerordentlich" und "unabweisbar" gelten kann, ist - wie auch bei Bund und Ländern - weit auszulegen,[3] und stellt, vorbehaltlich der finanziellen Lei= stungsfähigkeit der Gemeinden, kein ernstes Hindernis für eine Kreditfinanzierung dar.

Was den Kreis der K r e d i t g e b e r an= belangt, so enthält das geltende Haushalts= recht in dieser Hinsicht keine Beschränkun= gen. An dieser Stelle setzt das Bundesbankgesetz (BbkG) ein, welches bestimmt (§ 20), daß die Bundesbank an den Bund und die Länder n u r K a s s e n k r e d i t e gewähren darf, und zwar an den Bund nur bis zur Höhe von 3 Mrd DM und an die Länder DM 20,- pro Einwohner (bei den Stadtstaaten DM 40,- pro Einwohner). Im übrigen sind Bund und Länder, wie auch die Ge= meinden, die keinerlei Zugang zur Bundesbank haben, auf den allgemeinen Kapitalmarkt und die Geschäftsbanken angewiesen. Eine langfri= stige Verschuldung der öffentlichen Hand bei der Bundesbank sieht das BbkG nicht vor; sie scheidet deswegen aus. Allerdings hat die Bun=

---

1) Art. 82/I Gemeindeordnung des Freistaates Bayern (GO)

2) Art. 82/II GO

3) Giere, G. : Kommunales Schuldenwesen, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Hrsgg. von Hans Peters, Bd. III, a.a.O. S.196 ff

desbank gewisse Möglichkeiten, über Offen - Markt - Opratione die Kurse öffentlicher Anleihen zu pflegen, wenn sie das für erforderlich hält (§ 21 BbkG).

zu 2. : Die Anlage flüssiger Mittel, die nicht sofort für Ausgabezwecke erforderlich sind, richtet sich für Bund und Länder nach § 26/II Satz 2 RHO. Danach dürfen solche Mittel nicht bei privaten Kreditinstituten angelegt werden. Nach § 17 BbkG müssen die flüssigen Mittel bei der Bundesbank eingezahlt werden. Die Gemeinden unterhalten kein laufendes Konto bei der Bundesbank. Nach § 44/II Satz2 der Verordnung über das Kassen= und Rechnungswesen der Gemeinden vom 2.11.1938 (RGBl. I S.1583) (KuRVO) sind die Barbestände der Gemeinden unverzüglich bei privaten Kreditinstituten einzuzahlen. Die Regelung für die Gemeinden kann die kontraktive Wirkung der Überschüsse vermindern, weil dadurch die Liquidität der Geschäftsbanken erhöht wird.

c) Die Behandlung von Überschüssen und Defiziten des Ist - Haushalts.

Die durch § 75 Satz 1 RHO und § 23/I Satz 1 GemHVO ausgesprochene Verpflichtung, rechnungsmäßige F e h l b e t r ä g e, die sich im Vollzug des ordentlichen Haushalts ergeben, spätestens im übernächsten Haushaltsplan durch ordentliche Einnahmen abzudecken, stellt für die Stabilisierungspolitik eine Behinderung dar. Die öffentliche Hand wird dadurch gezwungen, den Auswirkungen eines Defizit entgegenzuwirken, das z.B. durch auf Grund nach=

lassender Konjunktur verringerte Steuereinnahmen hervorgerufen wurde. Der Stabilisierungspolitik nicht in dem Maße hinderlich sind die Bestimmungen über die Verwendung von Überschüssen, die sich im Vollzug des Haushalts ergeben : die Verminderung des Anleihebedarfs oder die Schuldentilgung bei privaten inländischen Schuldnern stellen zwar eine Verflüssigung des Kapitalmarktes dar, beeinflussen aber nicht die verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte. Wenn die Verflüssigung des Kapitalmarktes vermieden werden soll, besteht die Möglichkeit, Auslandsschulden oder Schulden bei der Bundesbank zu tilgen. Letzteres trifft zwar nicht für die Gemeinden zu, in Sonderheit aber für den Bund durch das Bestehen der Ausgleichsforderungen, die im Zuge der Währungsumstellung entstanden sind. Den Gemeinden ist es nach § 23/II Satz2 GemHVO darüber hinaus gestattet, Überschüsse zur Stärkung ihrer Rücklagen zu verwenden.

Was den a.o. Haushalt betrifft, so sind hier für Bund und Länder Fehlbeträge nicht denkbar, weil die Ausgaben durch ihre a.o. Einnahmen definiert sind und bei auftretenden Mindereinnahmen die ungedeckten Ausgaben vor dem Abschluß auf den ordentlichen Haushalt umgebucht werden.[1] Überschüsse des a.o. Haushalts werden sehr selten sein, weil a.o. Einnahmen nur in dem Umfang erhoben werden, wie sie erforderlich sind. Seit dem Haushaltsgesetz 1964 ist es aber beim Bund erstmals möglich a.o. Mittel

---

1) Vialon, F.K. : Haushaltsrecht, a.a.O. S.909

für Ausgaben des ordentlichen Haushalts zu verwenden, sofern eine Kreditfinanzierung der betreffenden Ausgabenarten nach Art. 115 GG erlaubt ist.[1] Bei den G e m e i n d e n werden nach § 23/III GemHVO alle Projekte des a.o. Haushalts getrennt abgerechnet. Defizite und Überschüsse sind zu verwenden wie im ordentlichen Haushalt.

Es muß jedoch beachtet werden, daß die eben behandelten Bestimmungen der RHO und der GemHVO die r e c h n u n g s m ä ß i g e n Abschlüsse der Haushalte betreffen; d.h. die Haushaltsreste (fällige, aber noch nicht vereinnahmte Einnahmen und angeordnete, aber noch nicht geleistete Ausgaben) sind in die Rechnung mit einbezogen. Solche Abschlüsse geben kein klares Bild über die ökonomischen Wirkungen, die die Haushalte in der betreffenden Haushaltsperiode ausgeübt haben.

Auf Grund der genannten Schwierigkeiten haben der Bund und einige Länder den § 75 RHO durch eine entsprechende Bestimmung des Haushaltsgesetzes jeweils teilweise oder ganz außer Kraft gesetzt. Seit dem Haushaltsgesetz 1960 gilt der § 75 RHO beim Bund in der Weise, daß der Abschluß ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste errechnet wird, was die ökonomische Aussagefähigkeit des Haushalts erhöht hat.

---

1) Senf, F. : Der konjunkturpolitische Beitrag der Länderhaushalte, in : Geldwert und öffentliche Finanzen. Tagungsprotokoll Nr. 23 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1965, S. 45

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen über den Haushaltsausgleich haben bisher weder den Bund noch die Länder und Gemeinden davon abgehalten, eine im ökonomischen Sinne unausgeglichene Haushaltswirtschaft zu führen. Wenn man zu der Errechnung "ökonomischer" Abschlüsse die Einnahmen aus Kreditmarktmitteln und die Entnahme aus Rücklagen nicht zu den Einnahmen rechnet, und wenn man die Tilgungszahlungen und die Zuführungen an die Rücklagen nicht zu den Ausgaben zählt, so erhält man bei allen drei Ebenen durchweg beachtliche Überschüsse, bzw. Defizite.[1] (Vgl. Tabelle 1). Ob diese allerdings "konjunkturgerecht" waren, oder auch nur mit der Absicht gemacht wurden, eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben, ist eine andere Frage. Hier sollte nur gezeigt werden, daß die Möglichkeit dazu bestanden hätte.

3. Probleme des Finanzausgleichs.

Im voraufgegangenen Unterabschnitt haben wir uns mit dem Problem befaßt, ob - im ökonomischen Sinne - unausgeglichene Haushalte haushaltsrechtlich zulässig sind. Wir wenden uns jetzt der Einnahme- und Ausgabeseite des öf-

---

1) Zu dem Problem der Berechnung ökonomischer Haushaltsabschlüsse sei verwiesen auf : Senf, P. : Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in : Probleme des öffentlichen Budgets. Hrsg.: Jecht, H., Berlin 1964; Albers, W. : Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen, in : Weltwirtschaftliches Archiv 1956 Bd. 77 II S. 176 - 234. Dreißig, W. : Die Abschlußergebnisse des Bundeshaushalts für die Rechnungsjahre 1949/50 - 1954/55, in : Finanzarchiv, N.F. Bd.16 S.381 - 398. Ders. : Zum Begriff des Budgetüberschusses und Budgetfehlbetrages, in : Jecht, H. (Hrsg.), Probleme des öffentlichen Budgets, a.a.O.

Tabelle 1

"Ökonomische" Haushaltsabschlüsse des Bundes, der Länder und Gemeinden.
(In Mill. DM)

Jahr	Mehreinnahmen (+) Mehrausgaben (-)			
	Bund[1]		Länder[2]	Gemeinden[3]
	inlandswirksam	einschl. Auslandszahlungen		
1951	- 669	- 669	+ 370	- 147
1952	+ 782	+ 726	+ 680	- 344
1953	+ 2072	+ 1675	+ 299	- 784
1954	+ 1715	+ 1157	+ 83	- 875
1955	+ 3480	+ 2823	- 681	- 1218
1956	+ 2448	+ 221	- 170	- 1359
1957	+ 414	- 2705	- 66	- 1004
1958	+ 1796	- 2992	- 556	- 885
1959	+ 2303	- 2597	+ 662	- 788
1960	+ 2285	- 430	+ 3020	- 759
1961	+ 4392	+ 324	+ 2305	- 1254

1) Eingänge und Ausgänge auf den bei der BdL bzw. Bbk. unterhaltenen Konten des Bundes (ohne Gegenwert- und Steg-Konten) abzüglich der Eingänge und Aufwendungen aus Schuldaufnahme und für Schuldentilgung. Ohne Münzgutschriften. Rechnungsjahre. Quelle : Fuchs,D. : Grundsätzliche und gesamtwirtschaftliche Perspektiven des Kassenbudgets (1950 - 1961). Der öffentliche Haushalt Jg.7, H.4, 1966 S.218

2) Einschließlich Berlin, 1961 einschließlich Saarland. Ab 1953 Kalenderjahre. Quelle : Der Bundesminister der Finanzen : Die Einnahmen und Ausgaben der Länder (einschließlich Berlin) - ab 1961 einschließlich Saarland - für das Rechnungsjahr ..., Übersicht 1 zu II - Vw 1125 - 8/54

3) Rechnungsjahre . Quelle : Statistisches Bundesamt : Statistik der Bundesrepublik Deutschland, verschieden Bände.

fentlichen Gesamthaushaltes zu. Es soll dabei untersucht werden, wie die Entscheidungsmacht über die konjunkturpolitisch wichtigen Einnahme- und Ausgabearten auf die drei Regierungsebenen verteilt ist.

a) Die Steuerverteilung.

Art. 105/II GG gibt einen erschöpfenden Katalog der Steuern, für die der Bund die G e s e t z g e b u n g s h o h e i t wahrnehmen kann.[1] Es werden dort alle wichtigen Steuerarten aufgezählt, und es wird damit den Ländern für eine eigene Steuererhebung kein großer Spielraum gelassen. Die Länder sind aber durch das generelle Mitwirkungsrecht des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung und dadurch, daß der Bundesrat allen Steuergesetzen zustimmen muß, die Steuern betreffen, deren Einnahmen den Ländern und Gemeinden zufließen (Art. 105/III GG), an allen steuerpolitischen Entscheidungen stark beteiligt. Im Kreis der Steuern, deren gesetzliche Regelung die Zustimmung des Bundesrates verlangt, sind die Einkommen- und Körperschaftsteuern als Gemeinschaftssteuern[2] für die Stabilisierungspolitik von besonderer Bedeutung, einmal wegen der Höhe ihres Anteils am Gesamtsteueraufkommen[3] und zum anderen, weil sie, verglichen mit den indirekten Steuern, für konjunkturpo-

---

1) Vgl. Maunz - Dürig : a.a.O. Art. 105 Rdnr. 28

2) ebenda Art. 106 Rdnr.39

3) Im Jahre 1963 stammten von ca. 89 Mrd. DM Steuereinnahmen der öffentlichen Hand ca. 36 Mrd. DM gleich 40% aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer.

litische Zwecke besonders gut verwendbar sind.[1)]

Die a u s s c h l i e ß l i c h e Gesetzgebungszuständigkeit der L ä n d e r für den Bereich der Steuern hat keine allzu grosse Bedeutung. Ihr unterliegen die Kirchensteuer (Art. 140), die Verkehrsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis (die "kleinen Gemeindesteuern") und - als Wichtigstes - die Festsetzung der Realsteuerhebesätze (Art. 105/II Nr. 3). Das Recht, die Realsteuerhebesätze festzusetzen, wird nach Maßgabe der Länderfinanzausgleichsgesetze[2)] von den Gemeinden ausgeübt. Es wurde nach Froböß[3)] aus der Bundeszuständigkeit für die Realsteuergesetzgebung ausgeklammert, um den Gemeinden, denen nach Art. 106/IV Satz 1 GG die Ertragshoheit über diese Steuern zusteht, eine größere finanzielle Bewegungsfreiheit zu gewähren.

Zusammenfassend können wir sagen, daß die Möglichkeiten für eine antizyklische Steuerpolitik hauptsächlich bei Bund und Ländern liegt, d.h. beim Bund unter Mitwirkung der Länder. Bei solchen Maßnahmen muß aber auf die Revi-

---

1) Vgl. Haller, H. : Finanzpolitik, S.163 ff und 224 ff

2) Vgl. z.B. § 15 Finanzausgleichsgesetz des Saarlandes i.d.F. v. 8.7.1964, Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder 1964, S. 1688

3) Froböß, E. : Kommunale Steuern und Umlagen. Allgemeines, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3.Bd. Berlin u.s.w. 1959, S. 271 ff

sions= und Sicherungsklauseln des Art. 106/ IV und V GG Rücksicht genommen werden, wonach die Auswirkungen dieser Maßnahmen Bund, Länder und Gemeinden (Art. 106/VIII GG) gleichmäßig treffen müssen.[1)]

Die Verteilung der E r t r a g s h o h e i t über die einzelnen Steuern regelt sich nach Art. 106 GG. Aus der Sicht der Stabilisierungspolitik ist die Frage, welcher Regierungsebene die Steuerträge zufliessen, nur dann interessant, wenn die Körperschaften der verschiedenen Ebenen in den jeweiligen konjunkturellen Situationen eine unterschiedliche marginale Ausgabenquote in Bezug auf die Steuereinnahmen haben. Wir nehmen an, daß der Bund eher dazu neigt, sich konjunkturgerecht zu verhalten als die Länder und die Länder eher dazu neigen als die Gemeinden, d.h. wir nehmen an, daß der Bund bzw. die Länder eher bereit (bzw. in der Lage) sind, erhöhte Steuereinnahmen, die sich im konjunkturellen Aufschwung ergeben, aus konjunkturpolitischen Gründen nicht wieder zu verausgaben oder in Depressionszeiten die Ausgaben in ihrer alten Höhe aufrecht zu erhalten, obwohl die Steuereinnahmen sinken. Unter dieser Annahme ist es im stabilisierungspolitischen Sinne wünschenswert, wenn der Bund die Einnahmen aus den Steuerarten erhält, die in Bezug auf die Höhe des Bruttoso=

---

1) Vgl. Dahlgrün, R. : Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern, in : Probelme einer Neuordnung der Haushaltswirtschaft bei Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H.8, Bonn 1964, S.18

zialprodukts die höchste Elastizität haben, während die Gemeinden auf der anderen Seite die Steuern mit der geringsten Elastizität erhalten müßten.

Im Jahre 1963 z.B. erhielten der Bund 45%, die Länder 32% und die Gemeinden 13% der gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Was die Abhängigkeit der Steuereinnahmen von der Entwicklung des Bruttosozialproduktes betrifft, so sind die Gesamtsteuereinnahmen aller drei Ebenen in den Jahren 1955 - 1963 überproportional gestiegen. In der genannten Zeitspanne stieg das BSP zu Marktpreisen (bezogen auf die Werte von 1955) um 100%. Die gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand stiegen in der gleichen Zeit um 125%.[1] Die Einnahmesteigerungen der Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern weisen erhebliche Unterschiede auf. Die Bundessteuern (ohne den Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer) stiegen in der Zeit von 1955 - 1963 um 80%. Die Ländersteuern (ohne Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer) stiegen um 157% und die Gemeindesteuern um 112%. Die Gesamteinnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer stiegen um 196%. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer wird getrennt aufgeführt, weil sich das Beteiligungsverhältnis in der betrachteten Periode mehrfach geändert hat.[2]

---

1) Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1964 (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der F. Ebert Stiftung A. Sozialwissenschaftliche Schriften), S.89ff. Auch die folgenden Zahlenangaben, die mit der Aufkommenselastizität der Steuern zusammenhängen, entstammen dieser Quelle.

2) Bis zum 31.3.1955 betrug es 38:62%, ab 1.4.1955 33 1/2 : 66 1/2%, ab 1.4.1958 35:65% und ab 1.1.1963 wieder 38:62%

Nach dem Prinzip für die Verteilung der Ertragshoheit, das wir oben aufgestellt haben, müßten die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer hauptsächlich dem B u n d zufliessen. Er erhält aber nicht einmal 40% derselben und mehr als 70% seiner eigenen Steuereinnahmen bekam er (1963) aus der Umsatzsteuer und aus verschiedenen Verbrauchsteuern (Tabaksteuer, Mineralölsteuer u.a.). Die Umsatzsteuereinnahmen sind (1955 - 1963) mit 72% unterproportional gestiegen, was allerdings auf die zahlreichen Steuerrechtsänderungen dieses Zeitraums zurückzuführen ist. Nach der Ausschaltung dieser Faktoren wird ihre Aufkommenselastizität in Bezug auf das BSP mit annähernd 1,1 angegeben.[1)]

Mehr als 60% der sehr konjunkturreagiblen Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen fließen den L ä n d e r n zu. Für das Jahr 1963 machten diese Einnahmen 78% der gesamten Steuereinnahmen der Länder aus. Aber auch die übrigen Ländersteuern zeigen ein überproportionales Ansteigen. (1955 - 63 : Vermögensteuer : 213%, Kraftfahrzeugsteuer : 193%). Das führt zu dem Ergebnis, daß die Ländersteuereinnahmen die höchste Elastizität in Bezug auf das BSP aufweisen. Die Einnahmen aus den G e m e i n d e s t e u e r n sind in dem betrachteten Zeitraum prozentual nicht so stark gestiegen wie die Ländersteuern, aber weitaus stärker als die Bundessteuern. Der Grund für die relativ hohe Aufkommenselastizität der Gemeindesteuern liegt darin, daß die Gemeinden beinahe 80% (1963 : 78%) ihrer Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer erhalten. Die Gewerbe-

1) Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung : a.a.O. S.98, ferner Albers, W. : Die Bedeutung ... a.a.O. S.61 f

steuereinnahmen haben sich von 1955 - 1963 um 149% erhöht. Sie stellt ähnlich wie die Körperschaftsteuer - sie hat sich in der gleichen Zeit um 147% erhöht - eine proportionale Besteuerung von Unternehmensgewinnen (Gewerbeertrag) dar. In ihrem einen Teil, der Gewerbekapitalsteuer, ist sie allerdings eher der Vermögensteuer vergleichbar. Auch das Gewerbekapital wird in mehrjährigen Abständen veranlagt. Die Vermögensteuereinnahmen (sie fließen an die Länder) erhöhten sich aber in dem gleichen Zeitraum um 213%.

Die Verteilung der Ertragshoheit über die Steuern, wie sie augenblicklich in der BRD verwirklicht ist, scheint somit beinahe dem Gegenteil von dem zu entsprechen, was wir unter unseren Voraussetzungen als für die Stabilisierungspolitik optimal angesehen haben.

b) Die Verteilung der Ausgabearten.

Der für die Verteilung der Ausgabearten auf Bund, Länder und Gemeinden maßgebende Grundsatz wird in Art. 106/IV Ziff. 1 für Bund und Länder festgelegt : die Ausgabenverteilung richtet sich nach der Aufgabenverteilung. Abweichungen von diesem Prinzip ergeben sich, wenn vom Bund Finanzzuweisungen für die Erfüllung von Länderaufgaben gewährt werden, (solche sind verfassungsmäßig nicht zugelassen) und wenn die Länder sich an der Finanzierung von Gemeindeaufgaben beteiligen. Wenn wir von solchen Finanzzuweisungen zunächst einmal absehen, so ergibt sich die Aufteilung der Gesamtausgaben auf die drei Regierungsebenen der BRD, wie in Tabelle 2 dargestellt.

Wir haben weiter oben bereits auf die zentra-

Tabelle 2

Nettoausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden nach Aufgabenbereichen für das Rechnungsjahr 1963

Aufgabenbereich	Bund Mill.DM	% 1)	Länder Mill.DM	% 1)	Gemeind. Mill.DM	% 1)
1. Zentrale Verwaltung	1.824	3,3	2.244	6,0	2.027	7,7
2. Verteidigung	19.433	34,9	-	-	-	-
3. Öff. Sicherheit u. Rechtsschutz	368	0,1	3.332	9,0	563	2,2
4. Bildungswesen	1.095	1,9	7.960	21,3	3.966	15,1
5. Soziale Angelegenheiten 2)	9.639	17,3	2.173	5,8	2.627	10,0
6. Gesundheit u. Sport	67	.	1.534	4,1	2.882	11,0
7. Wirtschaftsförderung	5.258	9,5	2.918	7,8	534	2,0
8. Wirtschaftsunternehmen u.gemeindl. Anst. u. Einrichtungen	1.494	2,7	1.652	4,4	5.862	22,2
9. Verkehr	3.398	6,1	3.206	8,6	3.065	11,7
10. Wohnungswesen	1.302	2,3	3.464	9,3	1.597	6,1
11. Kriegsfolgelasten 3)	6.015	10,8	1.518	4,1	-	-
12. Allg. Finanzen	5.972	10,7	7.319	19,6	2.566	9,8
abzgl. Erstattungen	243	.	108	.	553	.
Insgesamt	55.621	100	37.212	100	26.242	100

1) Anteil an den Gesamtausgaben der betreffenden Gebietskörperschaften

2) Ohne Kriegsopferversogung

3) Einschließlich Kriegsopferversorgung

Quelle : Statistisches Bundesamt : Finanzstatistische Übersichten, in : Finanzbericht 1966, Auflage 5, S.506 ff

le Bedeutung der öffentlichen Investitionen für die antizyklische Ausgabenpolitik hinge= wiesen.[1] Aus der Aufgabenverteilung wie sie das Grundgesetz, die Länderverfassungen und andere Gesetze vorsehen, ergibt sich, daß die Aufgaben, die zu ihrer Erfüllung die meisten Investitionen erfordern, im Zuständigkeits= bereich der Länder und Gemeinden liegen, wäh= rend die Erfüllung der Bundesaufgaben nur in verhältnismäßig geringem Umfang Investitio= nen erfordern. Der Bundeshaushalt setzt sich (1963) zu mehr als 60% aus Ausgaben für die Verteidigung, soziale Angelegenheiten und Kriegsfolgelasten zusammen, die nur in sehr geringem Umfange Investitionen erfordern. (Bei den Verteidigungsausgaben werden auch die Bauten und sonstigen Sachausgaben nicht zu den Investitionen gerechnet). Investitio= nen in größerem Umfang erfordern die Aufga= benbereiche : Wirtschaftsförderung, Verkehrs= wesen und Wohnungswesen. So beläuft sich der Anteil der Investitionsausgaben an den gesam= ten Ausgaben des Bundes nicht einmal auf 14% (1963). Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben der L ä n d e r ist dagegen etwa doppelt so groß wie beim Bund : er belief sich 1963 auf ca. 28%. Die Inve= stitionen der Länder beziehen sich hauptsäch= lich auf das Wohnungswesen, den Verkehr und das Bildungswesen. Die Haushalte der G e = m e i n d e n sind zu beinahe 80% durch Aus=

1) Vgl. auch Korff, H.C. : Die öffentlichen Investitionen, in : Bulletin des Presse= und Informationsamtes der Bundesregierung. Bonn 1963, Nr. 136 S.1210 f

gaben für die Aufgabenbereiche Bildungswesen, Gesundheit und Sport, Wirtschaftsunternehmen, kommunale Anstalten und Einrichtungen, Verkehr und Wohnungswesen bestimmt. Alle diese Aufgaben erfordern ein hohes Maß an Investitionen. Dementsprechend beziehen sich auch etwa 45% (1963) der kommunalen Gesamtausgaben auf Investitionsvorhaben. Die gesamten Investitionsausgaben der öffentlichen Hand verteilen sich auf die drei Regierungsebenen wie folgt :

Tabelle 3

Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften (einschließlich Darlehen, Zuschüsse und Beteiligungen)
Rechnungsjahr 1963

	Auszahlung nach Haushalten		Herkunft der Mittel nach Haushalten	
	Mill.DM[1]	%	Mill.DM[1]	%
Bund	4.845	16,6	7.650	26,2
Länder	10.280	35,2	10.390	35,6
Gemeinden	14.100	48,2	11.170	38,2
Zusammen	29.225	100,0	29.200	100,0

1) Ergebnisse vorläufig

Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank August 1964, S.6

Wenn es stimmt, daß nur die Investitionsausgaben für einen Einsatz im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik in Frage kommen,[1] so hat der Bund in dieser Hinsicht die geringsten Möglichkeiten,[2] während der Schwerpunkt bei den Ländern und Gemeinden liegt. Von der Herkunft der Mittel ausgehend stammten (1963) aus den Haushalten des Bundes und der Länder zusammen aber immerhin mehr als 60% aller Mittel, die für öffentliche Investitionen verwandt wurden. Das schließt auch die Investitionszuweisungen an die Gemeinden ein. Unter der Voraussetzung, daß zwischen Bund und Ländern eine konjunkturpolitische Zusammenarbeit zustande kommt, kann diese sich daher auch auf eine antizyklische Ausgabenpolitik beziehen.

4. Probleme einer Koordination der verschiedenen Regierungsebenen.

Wir haben gesehen, daß die Entscheidungsmacht über den Einsatz der politischen Mittel einer antizyklischen Finanzpolitik auf die drei Re-

---

1) Vgl. u.a. Senf, P. : a.a.O. S.103, Köttgen, A. : Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, a.a.O. S.21, Haller, H. : Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik.,a.a.O. S.60

2) Der Finanzbericht 1965 (S.527) bringt eine Übersicht all der Bundesausgaben, die aufgrund gesetzlicher, vertraglicher oder internationaler Verpflichtungen festliegen : sie nehmen mehr als 85% des Gesamthaushalts in Anspruch. Vgl. ferner Grund, W. : Der konjunkturpolitische Beitrag des Bundeshaushalts, in : Geldwert und öffentliche Finanzen. Tagungsprotokoll Nr.23 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1965, S. 117

gierungsebenen verteilt ist. Wenn eine Stabilisierungspolitik betrieben werden soll, die die gesamte öffentliche Finanzmasse einbezieht, so erhebt sich das Problem, wie die drei Regierungsebenen in diesem Sinne koordiniert werden können.

a) Einflußnahme des Bundes auf die Länder- und Gemeindehaushalte.

aa) Die verfassungsrechtliche Regelung des Bundeseinflusses auf die Länderhaushalte.

Für das Verhältnis der Haushaltswirtschaft der Länder[1] zu der des Bundes gilt als Grundsatz der Art. 109 GG. Er besagt, daß der Bund auf die Haushalte der Länder (und umgekehrt) keinen Einfluß hat, es sei denn, das GG sähe einen solchen Einfluß ausdrücklich vor.[2] So unterliegen die Länder als Teilnehmer am Wirtschaftsverkehr den allgemeinen für die gesamte Wirtschaft geltenden Gesetzen, und es ist beispielsweise möglich, gesetzliche Verbote für bestimmte Bauvorhaben zu erlassen,[3] durch die auch die öffentliche Hand betroffen wird.[4] Eine weitere Ausnahme vom Grundsatz des Art. 109

---

1) Die Gemeinden gehören mit ihrer Haushaltswirtschaft verfassungsrechtlich zu den Ländern (Art. 106/VIII GG)

2) Vgl. Dahlgrün, R. : a.a.O. S.13

3) Ebenda S.20

4) Vgl. Gesetz zur Einschränkung der Bautätigkeit v. 8.6.1962 (BGBl.I S.365). Dieses Gesetz wurde mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen.

GG bildet die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die wichtigsten Steuern (Art. 105 GG), für die Revision der Steuervertei= lung (Art. 106/IV GG) und für den horizonta= len Finanzausgleich (Art. 107 GG). Ferner hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für weite Gebiete, die von den Ländern ver= waltet und finanziert werden. Über die genann= ten Fälle hinausgehend hat der Bund kein Recht, in die Haushaltswirtschaft der Länder einzu= greifen. Ein solches Recht läßt sich auch nicht aus den Art. 74 Nr. 11 oder 73 Nr. 4 GG ableiten. Irgendwelchen Spezialgesetzen, die zum Ziele hätten, aufgrund dieser Bestim= mungen einen solchen direkten Eingriff des Bundes in die Länderhaushalte zu ermöglichen, wären wegen Art, 109 GG unzulässig.[1] Dem= nach sind die Möglichkeiten, die das Verfas= sungsrecht dem Bund zur Einflußnahme auf die Haushaltswirtschaft der Länder gewährt, nicht sehr zahlreich, und wenn man zusätzlich das Mitwirkungsrecht der Länder bei der Bundes= gesetzgebung berücksichtigt, engen sich die= se Möglichkeiten noch weiter ein : der Bund kann die Länder b e i n a h e zu nichts bestimmen, dem sie nicht freiwillig zustim= men.

bb) Finanzzuweisungen des Bundes an die Län= der.

Wir müssen uns aber noch mit einem Tatbe=

---

1) Vgl. Hettlage, K. : Grundsatzfragen anti= zyklischer Finanzpolitik, in : Geldwert und öffentliche Finanzen. Hrsg. : Aktions= gemeinschft Soziale Marktwirtschaft, Ta= gungsprotokoll Nr. 23, Ludwigsburg 1965, S. 65, ferner Dahlgrün, R. : ebenda S.20

stand beschäftigen, der sich außerhalb des Grundgesetzes in der Verfassungspraxis herausgebildet hat. Dadurch, daß die Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Verwaltung bei einigen Aufgaben Bund und Ländern getrennt zugeteilt sind, hat sich - wie wir oben schon sahen - in der Praxis der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe herausgebildet. Die Erfüllung dieser Aufgaben wird von Bund und Ländern je zu einem Teil finanziert. Hierher gehören vor allem die Förderung der Landwirtschaft, des Wohnungsbaus, der Wissenschaft u.a.[1] Da die Verwaltungszuständigkeit in diesen Fällen durchweg bei den Ländern liegt, laufen auch die hierauf zu verwendenden Bundesmittel durch die Länderkassen. Der Bund ist nun dazu übergegangen, durch einen entsprechenden Vermerk im Bundeshaushalt, an die Gewährung dieser Mittel bestimmte Dotationsauflagen zu knüpfen, d.h. daß die Mittel nur gewährt werden, wenn sich die Länder an der Aufgabenerfüllung in einem bestimmten Verhältnis beteiligen. Der Bund hat sich im Rechnungsjahr 1962 mit mehr als 3 Mrd. DM an der Finanzierung von Aufgaben beteiligt, für die die Länder verwaltungsmäßig zuständig sind[2] und an mehr als ein Drittel dieser Zuweisungen

---

1) Vgl. Henle, W. : a.a.O. S.129 f

2) Vgl. Meyers, F. : Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, Düsselsorf 1963. Vorabdruck F.A.Z. vom 24.7.1963, S.5; vgl. auch Conrad, W. : Die Finanzpolitik der Länder im Verhältnis zum Bund, in : Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsgg. von Friedrich Schäfer, Tübingen 1964, S.4

waren Dotationsauflagen geknüpft.[1)]

Es ist fraglich, ob derartige Praktiken mit dem Art. 109 GG vereinbar sind. Der Bund ist offenbar der Ansicht, daß es sich bei diesen Zuweisungen, die mit Auflagen verbunden sind, um ein Angebot an die Länder handelt, das diese annehmen oder ablehnen können.[2)] Andererseits gibt aber die Bundesregierung selbst zu, daß sich Subventionen aus zentralen Fonds "stets als besonders wirksames Mittel erwiesen haben, um in rechtlich schwer zugängige Zuständigkeitsbereiche nachgeordneter Verbände einzudringen."[3)] Es versteht sich, daß dadurch die "innere Struktur des Bundesstaates"[4)] unter Umgehung der Verfassung verändert wird. Finanzzuweisungen vom Bund an die Länder sind auf Grund von Art. 109 GG grundsätzlich nicht zulässig.[5)] Die Ausnahmen sind im GG abschliessend geregelt (vgl. Art.106/V und VII, Art. 107/II letzter Satz).[6)] Deswegen können wir

---

1) Meyers, F. : ebenda S. 14; vgl auch Heinke, S. : Die Staats- und Finanzverfassung der Bundesrepublik in ihrem Widerstreit zur Verfassungswirklichkeit, in : Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsgg. von Friedrich Schäfer, Tübingen 1964 S. 64 ff. Dort wird an Hand von zwei Beispielen das Verfahren erläutert, das vom Bund dabei angewendet wird.

2) Vgl. Meyers, F. : ebenda S. 13

3) Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953 : Begründung der Bundesregierung zu den Anlagen I, II und III, Bt- Drucksache 480, (Finanzverfassungsgesetz, Länderfinanzausgleichsgesetz) Begründung Nr.54

4) Köttgen, A. : Subventionen als Mittel der Verwaltung, a.a.O. S. 489

5) Vgl. Maunz - Dürig : a.a.O. Art. 109 Rdnr. 4 und 15

6) Ebenda Rdnr. 12 und 15

auch Finanzzuweisungen mit Dotationsauflagen nicht als einen gangbaren Weg zur Koordinierung der Finanzpolitik von Bund und Ländern ansehen. Solche Verfahren passen - als Dauereinrichtung - nicht in das Gefüge eines Bundesstaates.

cc) Einflußnahme des Bundes auf die Gemeindehaushalte.

Was den Einfluß des Bundes auf die G e m e i n d e n betrifft, so ist er durch zwei Faktoren stark eingeengt:

1. Ein wesentlicher Inhalt des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden besteht in ihrer Finanzautonomie.
2. Nach Art. 106/VIII gehören die Gemeindehaushalte verfassungsrechtlich zur Haushaltswirtschaft der Länder, d.h. soweit es das Verhältnis Bund - Länder betrifft, gilt auch hier der Art. 109 GG. Damit scheidet eine direkte Steuerung der kommunalen Finanzpolitik durch den Bund von vornherein aus; und doch übt der Bund durch seine Gesetzgebung auf die Gemeinden und ihre Finanzen einen vielfältigen Einfluß aus. Wir haben oben schon gesehen, welch überragende Bedeutung dem Bund bei allen steuerpolitischen Entscheidungen zukommt. Ferner werden mehr als 75% aller Bundesgesetze von den Gemeinden ausgeführt,[1] wobei der Bund die Gemeinden zu Mehrausgaben und besonderen Einrich-

1) Vgl. Becker, E. : a.a.O. S.151 und Göb, R. : Bund und Gemeinden, in : Buch Deutscher Gemeinden 1965. Hrsg. Deutscher Gemeindetag Bad Godesberg, Köln und Berlin 1965, S.121

tungen veranlasst.[1] Mit einigen dieser Gesetze greift der Bundesgesetzgeber sogar in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden ein, indem er gewisse Aufgaben zu Selbstverwaltungsangelegenheiten macht.[2][3] Darüber hinaus sind die Gemeinden Teilnehmer am Privatrechtsverkehr und unterliegen damit auch den allgemeinen Gesetzen. Ein allgemeines Gesetz, das aus konjunkturpolitischen Gründen vorübergehend bestimmte Arten von Bauvorhaben verbietet, würde demnach auch für die Gemeinden gelten. Von diesem letzteren Falle und der Steuergesetzgebung abgesehen, sind die Einflußmöglichkeiten, die der Bund auf die Gemeinden hat, wohl kaum im Sinne einer planmäßigen antizyklischen Finanzpolitik zu gebrauchen. Direkte Zuschüsse vom Bund an die Gemeinden scheiden wegen Art. 106/VIII GG i.V.m. Art. 109 GG grundsätzlich ebenfalls aus;[4] wenn sie gewährt werden, so kann das nur über die Länder geschehen.[5]

---

1) z.B. Aufgrund des Flüchtlingsleistungsgesetzes vom 9.3.1953 (BGBl. I S.45) und des 1. Gesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung v. 9.10.1957 (BGBl. I S.1696). Als besondere Einrichtungen wurden bundesgesetzlich erforderlich : das Jugendamt (Jugendwohlfahrtsgesetz), Gutachterausschüsse (Bundebaugesetz), Standesamt (Personenstandsgesetz). Vgl. auch Göb, R.: a.a.O. S.124

2) Jugendwohlfahrtsgesetz v. 28.8.1953 (BGBl.I S.1035), Bundesbaugesetz v. 23.6.1960 (BGBl. I S.341), Bundessozialhilfegesetz v.30.6.1961 (BGBl.I S.815). Vgl. auch Göb, R. : ebenda

3) Es ist aber strittig, ob der Bund auf diesem Gebiet überhaupt eine Zuständigkeit besitzt. (Vgl. auch Bonner Kommentar Art.28 Rdnr.117)

4) Vgl. Maunz - Dürig : a.a.O. Art.109 Rdnr.22

5) Das Gebiet der Finanzhilfen und Bürgschaften des Bundes zugunsten der Gemeinden gilt als ein weitgehend unerforschtes Gebiet. Beispiele sind : Zuschüsse zur Aufstellung von Bauleitplänen, zur Erschließung von Industriegelände u.s.w. Vgl. Göb, R. : ebenda S.130

Allgemeine Finanzzuweisungen vom Bund an die Gemeinden, die im Sinne der antizyklischen Finanzpolitik verwendbar wären, scheiden jedenfalls aus.

b) Einflußnahme der Länder auf die Gemeindehaushalte.

Bei der allgemeinen Behandlung der Aufgabenverteilung und der Finanzautonomie in der BRD (Vgl. Abschnitt A) haben wir im Hinblick auf die Stellung der Gemeinden besonders die Faktoren herausgestellt, die die Unabhängigkeit der Gemeinden unterstreichen. Jetzt, da es um das Problem der Koordination der verschiedenen Ebenen geht, müssen wir die Faktoren herausstellen, die die Bindung der Gemeinden an die Länder zeigen. Die Gemeinden stellen die Untergliederung der Länder dar, und das Gemeinderecht fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder, da diese Materie weder in die ausschließliche noch in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes gehört.

Es sind hauptsächlich vier Faktoren, die die Abhängigkeit der Gemeinden von den Ländern zeigen :

aa) Die Bestimmung des "Rahmens der Gesetze" für die kommunale Selbstverwaltung durch die Länder.

Zu dem "Rahmen der Gesetze", den die Länder den Gemeinden für ihren Selbstverwaltungsbereich setzen, gehören auch die Finanzgesetze : das Gemeindehaushaltsrecht, das Rücklagenrecht,

die gesetzlichen Bestimmungen für die kommu= nale Kreditnahme u.a. Um eine Koordinierung der kommunalen Finanzpolitik mit der der Län= der zu erreichen, müßten die Länder die Kre= ditaufnahme und die Ansammlung und Verwendung der Rücklagen bei den Gemeinden in der Weise genehmigungspflichtig machen, daß sie antizyk= lisch gesteuert werden könnten. Es versteht sich, daß derartige gesetzliche Regelungen (besonders solche, die die Rücklagen betref= fen), eine ernsthafte Einschränkung der gemeind= lichen Finanzhoheit darstellen würden. Es ist eine Frage der Bewertung der letzten Ziele der BRD, ob man solche Einschränkungen der Gemein= deautonomie in Kauf nehmen will, um das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität eher erreichen zu können. Von der Größenordnung her gesehen, eignen sich jedenfalls die kommunalen Einnahmen aus Kreditmarktmitteln für einen stabilisie= rungspolitischen Einsatz. Die kommunalen Ein= nahmen aus Kreditmarktmitteln haben in den letz= ten Jahren stets eine beachtliche Höhe gehabt, und die Fähigkeit der Gemeinden, Investitions= ausgaben zu machen, ist stark von den Ver= schuldungsmöglichkeiten abhängig. Die Entwick= lung der kommunalen Verschuldung in den Jahren von 1955 bis 1964 zeigt Tabelle 4.

Im Rechnungsjahr 1963 gaben die Gemeinden 13,7 Mrd. Dm für Investitionszwecke aus und hatten 4,1 Mrd, DM Einnahmen aus Kreditmitteln, d.h. 30% der Investitionen wurden durch diese Einnahmeart finanziert.

Tabelle 4

Neuverschuldung der Gemeinden aus Kreditmarktmitteln (incl. öffentliche Sondermittel).

Zeitpunkt	Mill. DM
31. 3.1955	3.787
31. 3.1958	7.663
31.12.1962	15.393
31.12.1963	18.024
31.12.1964	21.590

Quelle : Kommission für die Finanzreform a.a.O. S.212

bb) Die Möglichkeit den Gemeinden zusätzliche Aufgaben zu übertragen.

Die Verfassungen der deutschen Länder bestimmen durchweg, daß den Gemeinden "durch Gesetz oder Verordnung"[1] zusätzliche Aufgaben übertragen werden können. Es kann sich dabei um Aufgaben des Selbstverwaltungsbereichs (Pflichtaufgaben)[2] oder um Landesaufgaben (Auftragsangelegenheiten) handeln. Hier kann zweifellos von den Ländern ein starker Einfluß auf die Gemeinden ausgeübt werden. Für die antizyklische Finanzpolitik kommen aber

1) Art. 137/IV Verfassung des Landes Hessen vom 11.12.1946

2) Vgl. Art. 78/IV Verfassung für das Land Nordrhein - Westfalen vom 6.6.1950. Ferner Bonner Kommentar Art. 28 (Zweitbearbeitung), a.a.O. Rdnr. 142

diese Mittel staatlicher Einflußnahme wohl kaum in Frage, denn es ist von der konjunkturellen Lage ganz unabhängig, ob die Gemeinden gewisse öffentliche Aufgaben wahrnehmen sollen oder nicht.

cc) Die Länderaufsicht über die Aufgabenerfüllung der Gemeinden.

"Die Staatsaufsicht stellt sicher, daß die Gesetze beachtet und die Auftragsangelegenheiten verfassungsmäßig ausgeführt werden."[1] Man unterscheidet demnach die Rechtsaufsicht und die Fachaufsicht. Die R e c h t s a u f s i c h t betrifft den kommunalen Selbstverwaltungsbereich und beschränkt sich darauf, zu kontrollieren, daß die gesetzlichen Pflichten erfüllt und die Vorschriften eingehalten werden.[2] Dem Staat steht hier keine Lenkungsgewalt zu, eine solche würde den "Wesensgehalt" der kommunalen Selbstverwaltung antasten.[3] Die Rechtsaufsicht scheidet demnach als Mittel der antizyklischen Finanzpolitik aus. Die F a c h a u f s i c h t richtet sich auf den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden. Da es sich dabei um staatliche Aufgaben[4] handelt, die von den Gemeinden nur im Auftrag erfüllt werden, sind hier Zweckmäßigkeitskon-

---

1) Art. 44/V Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13.4.1951

2) Vgl. Art. 83/IV Bayerische Verfassung

3) Bonner Kommentar, Art. 28 (Zweitbearbeitung 1964) Rdnr. 134

4) Vgl. Art. 49/IV Verfassung für Rheinland - Pfalz vom 18.5.1947

trollen und Einzelweisungen zulässig und mit Art. 28/II GG vereinbar.[1] Die Aufgabenerfüllung des übertragenen Wirkungskreises kann von den Ländern so gelenkt werden, daß sie in den Rahmen einer antizyklischen Finanzpolitik hineinpaßt. Es ist aber zu bezweifeln, ob sich die Ausgaben für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben gut für eine antizyklische Variation eignen. Jedenfalls gehören all die Aufgaben, die in besonderem Maße Investitionen erfordern, in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.[2]

dd) Die finanzielle Verantwortung der Länder für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben

Finanzzuweisungen von den Ländern an die Gemeinden sind verfassungsrechtlich im Grundgesetz und den meisten Landesverfassungen vorgesehen : in Art. 106/VI Satz 4 GG werden die Länder verpflichtet, einen von der Landesgesetzgebung festzusetzenden Hundertsatz ihrer Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen an die Gemeinden zu überweisen. Durch die Landesverfassung wird in vielen Fällen den Ländern die Verantwortung dafür gegeben, daß die Gemeinden die Mittel erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.[3] Die Höhe der Finanzzuweisungen und die Zwecke für die

---

1) Bonner Kommentar, Art. 28 (Zweitbearbeitung), a.a.O. Rdnr. 141

2) Vgl. S.117 und 118

3) Art. 45 der Verfassung von Niedersachsen z.B. verpflichtet das Land, den Gemeinden die "erforderlichen Mittel ... zur Verfügung zu stellen."

sie gegeben werden unterliegen der landesgesetzlichen Regelung und könnten damit jährlich durch das Haushaltsgesetz festgelegt werden.[1] Einer antizyklischen Gestaltung dieses Finanzstroms würde verfassungsrechtlich nichts im Wege stehen.

Der kommunale Finanzausgleich richtet sich jedoch nach den Landesfinanzausgleichsgesetzen. Vor dem Erlaß des Art. 106/VI GG (24.12.1956) bestimmten einige Finanzausgleichsgesetze, daß die Höhe der Finanzzuweisungen jährlich im Haushaltsplan festzulegen waren.[2] In anderen Ländern ist es ein für allemal prozentual festgelegt, wieviel der Ländereinnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer jeweils an die Gemeinden zu überweisen sind.[3] Es muß aber betont werden, daß der Art. 106/VI Satz 4 GG keinen Hinderungsgrund für eine jährliche Festlegung und damit für eine antizyklische Variation der Finanzzuweisungen im Haushaltsgesetz darstellt. Es liegt an den Ländern, ob sie ihr Finanzausgleichsrecht entsprechend ausgestalten.

---

1) Art. 106/VI Satz 4 GG fordert nicht, daß der Anteilsatz der Gemeinden an den Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen der Länder ein für allemal festzulegen ist. Vgl. Vialon, F.K. : Haushaltsrecht, a.a.O. S.171

2) So z.B. die Finanzausgleichsgesetze von Rheinland - Pfalz und Hessen

3) So z.B. in Schleswig - Holstein, Niedersachsen und Baden - Württemberg

Was den Umfang der Zuweisungen und Darlehen anbelangt, die von den Ländern an die Gemeinden gezahlt werden, so ist er so groß, daß die Gemeindehaushalte dadurch wesentlich bestimmt werden. Im Jahre 1963 zahlten die Länder 8,6 Mrd. DM als Zuweisungen und Darlehen an die Gemeinden. Das sind ca. 27% der Gesamteinnahmen der Gemeinden von 31,5 Mrd. DM. Die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden bestehen zu beinahe 90% aus allgemeinen Finanzzuweisungen und Zuschüssen, sowie Darlehen für Investitionszwecke. Tabelle 5 gibt eine Aufteilung für die Finanzzuweisungen im Jahre 1962.

Tabelle 5

Finanzzuweisungen und Darlehen der Länder an die Gemeinden, Rechnungsjahr 1962

Art	Mill.DM	%
Allg. Finanzzuweisungen	3.664	56,8
Zweckzuweisungen außer für Investitionszwecke	771	11,9
Darlehen und Zuschüsse für Investitionszwecke	2.018	31,3
Zusammen	6.453	100

Quelle: Der Bundesminister der Finanzen, Übersicht 1 zu Vw/1 - 1125 - 10/63

c) Kooperation zwischen Bund und Ländern.

Koordination des Bundes und der Gliedstaaten in einem Bundesstaat geschieht am wenigsten durch Zwang, der vom Bund auf die Gliedstaaten ausgeübt wird. Koordination als staatsrechtlicher Begriff bedeutet vielmehr, stets sich erneuernde gemeinsame Arbeit.[1] Koordination im Bundesstaate geschieht durch Kooperation. Das Objekt der Koordination ist, soweit es die Problematik dieser Arbeit betrifft, die Gestaltung der Globalgrößen des öffentlichen Haushalts, die Gestaltung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Sinne der antizyklischen Finanzpolitik. Eine Voraussetzung dafür, daß eine solche Koordination durch Kooperation zwischen Bund und Ländern durchgeführt werden kann, ist, daß das für die verschiedenen Körperschaften geltende Haushaltsrecht den erforderlichen Maßnahmen nicht hinderlich ist.[2] Es könnte sonst der Fall eintreten, daß der Bund oder die Länder, bzw. einzelne Länder, nicht in der Lage sind, gewisse konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen, weil ihnen ihr Haushaltsrecht das verbietet.

---

1) Vgl. Maunz, Th. : Deutsches Staatsrecht, a.a.O. S.165

2) Die Kommission für die Finanzreform hat deswegen vorgeschlagen, dem Bund die Kompetenz für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern zu geben; das entsprechende Bundesgesetz soll allerdings ein Zustimmungsgesetz sein. Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O. S.176

aa) Verfassungsrechtliche Möglichkeiten.

Das Grundgesetz kennt als Formen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im wesentlichen nur die Durchsetzung des Willens der Bundesverwaltung gegenüber den Landesverwaltungen[1] und die Mitwirkung der Länder an Bundesangelegenheiten durch den Bundesrat. Andere Formen der Zusammenarbeit kennt das Grundgesetz - von wenigen hier nicht in Betracht kommenden Ausnahmen abgesehen -[2] nicht, und es enthält auch keine Vorschriften über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im gesetzesfreien Raum.[3] Nichtsdestoweniger sind aber andere Formen der Zusammenarbeit (Vereinbarungen, Verträge) verfassungsrechtlich zulässig, genauso wie Verträge und dergleichen zwischen Staat und Individuen erlaubt sind.[4] Auf die Grenzen, die einer solchen Zusammenarbeit verfassungsrechtlich gesetzt sind, kommen wir weiter unten noch zu sprechen.

Die Koordination der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern muß an zwei Stellen wirksam werden : 1. bei der Aufstellung der Haushaltspläne und 2. im Haushaltsvollzug.

bb) Kooperation bei der Aufstellung der Haushalts p l ä n e.

Zur Haushaltsp l a n u n g soll in diesem Zu-

---

1) Vgl. dazu Kölble, J. : Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, in : Die öffentliche Verwaltung, Jahrgang 13 (1960), S.650

2) Art. 54 und Art. 144 GG

3) Vgl. Kommission für die Finanzreform : a.a.O. S.36

4) Vgl. v. Mangoldt, H. und Klein, F. : a.a.O. Bd. I, S.591

sammenhang gerechnet werden : die Steuerpoli= tik, die Entschlüsse über die Krediteinnahmen und die Veranschlagung der Ausgaben. Der Schlüs= sel für eine koordinierte Steuerpolitik liegt, soweit es die Länder betrifft, bei den Landes= regierungen, und soweit es den Bund betrifft, beim Bundestag : wie wir gesehen haben, liegt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung über die wichtigsten Steuern beim Bund und für die Gesetze, die die Steuereinnahmen der Länder betreffen, ist die Zustimmung des Bundesrates nötig, der sich aus Mitgliedern der Landesre= gierungen zusammensetzt. (Vgl. S.124 und 144 ff).

Über die Kreditnahme und die Ausgabenpolitik wird von den Parlamenten des Bundes und der Länder getrennt entschieden. Über die Höhe oder die Zuwachsraten der Ausgaben oder ein= zelner Ausgabearten (z.B. Investitionsausga= ben, Zuweisungen an die Gemeinden) und über den Umfang der Kreditfinanzierung von Ausga= ben kann von den Länderregierungen und von der Bundesregierung keine Vereinbarung ge= schlossen werden, die die Parlamente bindet; denn die Legislative kann - dem Prinzip der Gewaltenteilung entsprechend - durch die Exe= kutive nicht gebunden werden.[1] Die Exekutive übt aber einen starken Einfluß auf die Gestal= tung der Haushaltspläne aus, weil die Entwür= fe von ihr gemacht werden. Die Bundesregierung könnte in Zusammenarbeit mit den Länderregie= rungen einen längerfristigen Finanzplan auf= stellen, der zum Ziele hätte, "Umfang und

---

1) Vgl. Kölble, J. : a.a.O. S.656

Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben und deren Finanzierung mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und Wachstums in Einklang zu halten."[1] (Vgl. S.71 ff). Unter dem augenblicklich geltenden Recht könnte als gesetzliche Grundlage für eine solche Planung vielleicht der Art. 106/IV GG in Frage kommen;[2] um den dort angesprochenen "Fehlbedarf" bei Bund oder Ländern rechtzeitig erkennen zu können, ist eine längefristige Planung erforderlich.

Seit dem Finanzbericht 1965 stellt der Bund für seinen Bereich mittelfristige Finanzpläne,[3] zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren, dann für fünf Jahre auf. Wenn die Länder das gleiche täten, so könnten daraus mittelfristige Gesamtfinanzpläne erarbeitet werden. Daraus könnten von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Länderregierungen allgemeine Empfehlungen für die Steuerpolitik, für die Steigerungsraten der Gesamtausgaben, einzelner Ausgabearten und den Umfang der Kreditfinanzierung abgeleitet werden[4], und die Regierun-

---

1) Kommission für die Finanzreform : a.a.O. S.176 (Vorschlag für einen neuen Art.109 GG) Die Frage, ob die Finanzwirtschaft dabei als Instrument zur Herbeiführung bestimmter Wachstumsraten verwendet werden soll oder lediglich stabilisierend wirken soll, sei hier ausgeklammert. Vgl. Haller, H. : Das Gutachten zur Finanzreform, in : Konjunkturpolitik Jg.1966 H.2. S.97

2) Vgl. Dahlgrün, R. : a.a.O. S.22

3) Vgl. Finanzberichte 1965 und 1966, hrsgg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S. 525 ff bzw. 93 ff

4) Vgl. dazu auch Senf, P. : Der konjunkturpolitische Beitrag, a.a.O. S.98

gen könnten vereinbaren, sich bei der Erstellung der Haushaltsentwürfe von diesen Empfehlungen leiten zu lassen. Ob dann aber die in diesem Sinne erstellten Haushaltsentwürfe auch so verabschiedet würden, hängt von den Entscheidungen des Bundesgesetzgebers und der Länderparlamente ab. Es wird deswegen immer ein Unsicherheitsfaktor bestehen bleiben. Dieser läßt sich auch nicht durch Staatsverträge zwischen Bund und Ländern beseitigen, in denen sich die Vertragspartner (d.h. die Parlamente) verpflichten würden, sich in den Haushaltsgesetzen stets an die aus der längerfristigen Finanzplanung der Regierungen gewonnenen - zur Zeit des Vertragsabschlusses noch unbekannten - Empfehlungen zu halten. Solche Verträge wären verfassungswidrig, weil sie dem Prinzip der Gewaltenteilung widersprächen und ausserdem der Bundesregierung einen Einfluß auf die Länderhaushalte und den Landesregierungen einen Einfluß auf den Bundeshaushalt einräumen würden, die im Grundgesetz nicht vorgesehen sind.[1] Wie Senf[2] meint, haben sich aber die Globalempfehlungen auch ohne rechtliche Bindung bereits bewährt; die in den Wirtschaftsberichten ausgesprochenen Empfehlungen der Bundesregierung, die Steigerung der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand nicht über die zu erwartende Steigerung des realen Sozialprodukts hinauswachsen zu lassen, hätten einen entsprechenden Einfluß auf die Finanzpolitik der Länder gehabt. Ebenso hat auf der Ebene

---

1) Vgl. auch Kölble, J. : a.a.O. S.657

2) Senf, P. : a.a.O. S.99

der EWG nach Meinung des Sachverständigenrats[1] die Empfehlung des Ministerrats an alle Mitgliedsländer, die Staatsausgaben im Jahre 1964 nicht über 5% zu steigern[2], dazu beigetragen, den Widerstand gegen ein inflatorisches Verhalten der öffentlichen Hand zu stärken.

cc) Kooperation im Haushalts v o l l z u g.

Für die antizyklische Finanzpolitik ist die Art des H a u s h a l t s v o l l z u g e s vielleicht noch bedeutender als die Aufstellung des Haushaltsplanes; viele Entscheidungen für den Haushaltsplan fallen bereits lange vor der Haushaltsperiode und können deswegen nur schlecht auf die Verhältnisse, die zur Zeit des Haushaltsvollzuges herrschen, abgestellt werden. Der Exekutive muß deswegen die Vollmacht gegeben werden, bestimmte konjunkturpolitisch wichtige Einnahme- und Ausgabeströme während des Haushaltsjahres zu steuern.[3] Der Bundesgesetzgeber hat deswegen mit dem Rechnungsjahr 1960 dem Bundesfinanzminister (seit 1965 im Einvernehmen mit dem Bun-

---

1) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung : Stabiles Geld - Stetiges Wachstum, Jahresgutachten 1964/65, Stuttgart 1965, S.122

2) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft : Empfehlung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an die Mitgliedstaaten auf Grund von Art. 103 des Vertrags Maßnahmen zur Widerherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der Wirtschaftsentwicklung der Gemeinschaft zu ergreifen. Brüssel, 14.4.1964 BT - Drucksache IV 1752, S. 19

3) Neumark, F. : Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in : HdF. 1.Bd. Tübingen 1952, S.667

deswirtschaftsminister) durch entsprechende Bestimmungen des Haushaltsgesetzes die Vollmacht erteilt, einzelne Ausgabetitel oder Gruppen solcher Titel aus konjunkturpolitischen Gründen zu sperren. Ferner wurde bei den Hochbaumaßnahmen des Bundes der Beginn ganz und die Fortführung teilweise von der Zustimmung der Exekutive abhängig gemacht. Wenn die Länder ebenso ihre Verantwortlichkeit für das wirtschaftliche Gleichgewicht im Haushaltsgesetz verankern würden,[1] wie es der Bund seit Jahren tut, und wenn sie ebenfalls den Länderfinanzministern die gleichen Vollmachten übertragen würden, wie der Bund sie der Exekutive übertragen hat, so würde das die rechtliche Voraussetzung für eine Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern im Sinne eines antizyklischen Haushaltsvollzugs schaffen.

dd) Wie soll die Kooperation institutionalisiert werden?

Schließlich noch die Frage, welche Institution der Kristallisationspunkt für die Kooperation zwischen Bund und Ländern sein soll. Außerhalb der Verfassung haben sich die Länder bereits selbst einige Institutionen geschaffen, deren Anliegen die politische Koordination ist : die Konferenz der Ministerpräsidenten und die Fachministerkonferenzen der Innen-, Justiz- und Kultusminister. Diese beziehen aber den Bund nicht mit ein. Für eine Koordination der Finanzpolitik kann ein Ansatzpunkt in dem seit dem 15.7.1964 be-

1) Vgl. Senf, P. : Der konjunkturpolitische Beitrag der Länderhaushalte, a.a.O. S.99

stehenden Arbeitskreis der Leiter der Haus=
haltsabteilungen des Bundes und der Länder ge=
sehen werden. Dieser Arbeitskreis ist dabei,
eine mittelfristige Haushaltsvorschau für
Bund und Länder vorzubereiten.[1] Hier könn=
ten die zu schließenden Übereinkünfte vorbe=
reitet werden und von einer Konferenz der Fi=
nanzminister des Bundes und der Länder dann
abgeschlossen werden.

ee) Zusammenfassung.

Als Möglichkeit für eine Koordination der Fi=
nanzpolitik von Bund und Ländern haben wir fol=
gendes herausgearbeitet : den Ausgangspunkt
bildet ein Zusammenwirken der Bundesregierung
und der Länderregierungen (Konferenz der Finanz=
minister) zur Aufstellung längerfristiger Fi=
nanzpläne und daraus folgend die Formulierung
von haushaltspolitischen Empfehlungen an die
Adresse der Parlamente. Eine antizyklische Steu=
erpolitik muß durch ein Zusammenwirken des Bun=
destags mit dem Bundesrat geführt werden. Ob
die haushaltspolitischen Empfehlungen der Re=
gierungen sich auf die Kredit= und Ausgabenge=
staltung der Haushaltspläne auswirken, hängt
letztlich von den Entscheidungen der Parlamen=
te ab. Ein antizyklischer Haushalts v o l l =
z u g kommt nur dann zustande, wenn die Par=
lamente der Exekutive die nötigen Vollmachten
erteilen, und wenn es der Exekutive von Bund
und Ländern gelingt, sich auf ein einheitli=

---

1) Vgl. Finanzbericht 1966, hrsgg. vom Bundes=
ministerium der Finanzen, Bonn S.98

ches Vorgehen zu einigen.

Die Gemeinden sind in diesem Konzept bisher nur insoweit einbezogen, als sie der Beeinflussung der Länder, in Sonderheit durch flexible Finanzzuweisungen und Kreditkontrolle, unterliegen. Zwei Ansatzpunkte für die Einbeziehung auch der Gemeinden in die freiwillige Kooperation sollen hier nur erwähnt werden. Der eine liegt in den kommunalen Spitzenverbänden, den Repräsentanten der Gemeinden gegenüber dem Staat,[1] und der andere liegt in der Tatsache, daß eine große Anzahl der Abgeordneten in den Landtagen und auch im Bundestag gleichzeitig Stadtrats- und Kreistagsmitglieder sind und dort meistens zur "ersten Garnitur"[2] zählen. Es kann sich aber nur darum handeln, die gemeinsamen Empfehlungen der Bundes- und Landesregierungen auf diesen Wegen an die Gemeinden weiterzuleiten. Die kommunalen Spitzenverbände sind nicht legitimiert, die Gemeinden in irgendeiner Form zu einem bestimmten Verhalten zu verpflichten.[3]

---

1) Vgl. Ziebill, O. : Die kommunalen Spitzenverbände, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsgg. v. Hans Peters, I.Bd. Berlin u.s.w. 1956, S.586

2) Schmölders, G. : a.a.O. S.73

3) Vgl. Köttgen, A. : Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden, a.a.O. S.22; ferner Göb, R. :a.a.O. S.115

Literaturverzeichnis.

Achinger, Hans : Soziale Sicherheit, in : Staatslexikon, 6. völlig neu bearb. und erw. Auflage, Freiburg 1962, 7.Bd. S.262 - 69

Albers, Willi : Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen. Weltwirtschaftliches Archiv, 1956 Bd.77 II S.176 - 234, Hamburg

Ders. : Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik, in : Finanzarchiv, Tübingen N.F. 21, 1961:1

Amonn, Alfred : Bundesstaatliche Finanzordnung, Bern 1948

Armbruster, Hubert : Föderalismus, in : Staatslexikon 6.Auflage 3.Bd. Freiburg 1959 S.385

Arndt, Klaus-Dieter und Oskar de la Chevallerie : Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für die Bundesrepublik Deutschland. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1962

Arndt, K.D. : Investitionsstruktur, Angebotspotential und Gesamtnachfrage, in : Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Hrsg. Fritz Neumark Bd. 2, Berlin 1964

Augustin, Egon : Fondsbildung und zyklisches Budget. Diss. Mannheim 1958

Balling, Hans Adolf : Der vertikale Finanzausgleich des Bonner Grundgesetzes. Unter bes. Berücksichtigung der Konjunkturempfindlichkeit der Ausgaben- und Einnahmequellen der Finanzausgleichspartner. Diss. Mainz 1955

Bank Deutscher Länder : Die öffentlichen Einlagen im Bankensystem am 31. Okt. 1953, Monatsberichte der BdL, Februar 1954

Bartels, Hildegard : Das Einkommenskonto für den Staat in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft u. Statistik, 7.Jg. N.F. 1955 S. 119 ff

Bassie, Lewis V. : Adequacy of Financial Statistics for General Economic Analysis, in : Proceedings of the Business and Economic Statistics Section. Chicago, III. 1958 pp. 99 - 104

Beck, Heinz : Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Kommentar. Mainz und Düsseldorf, 1959

Becker, Erich : Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1.Bd. Hrsgg. v. Hans Peters, Berlin usw. 1956

Behmenburg, Friedrich Wilhelm : Die langfristige Investitionsplanung der Gemeinden, Düsseldorf 1962

Ders. : Können Gemeinden Konjunkturpolitik betreiben? In : Der Gemeindehaushalt, 61.Jg. 1960, H.5

Besters, Hans : Staatliche Autonomie und internationale Konjunkturpolitik, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack. Hrsg. Franz Greis u. Fritz W. Meyer, Berlin 1961 S.243 ff

Bickel, Wilhelm : Der Finanzausgleich, in: HdF Bd.II Tübingen 1956, S.730 ff

Bickert, Georg und Siegfried C. Cassier : Die Konjunktur als Wachstumszyklus. Ein empirischer Beitrag zur Konjunkturdiagnose, S. 7 - 29, in: Konjunkturpolitik, Berlin 9. 1963 : 1

Binder, P. : Das "Cash Budget" im Bundeshaushalt der Vereinigten Staaten, in: Die Weltwirtschaft, Kiel 1954 H.1

Blackborn, John O. : The National Balance Sheet and antidepression Policies, S.293 - 296, in: The Southern Economic Journal, Chapel Hill N.C.28, 1962 : 3

Blank, David M. : Reform of State-Local Fiscal Relations,in: National Tax Journal, Dec.1950 pp. 326 - 347 and March 1951 pp. 77 - 91

Bohmann : Das Gemeindefinanzsystem, Stuttgart 1956

Bombach, G. : Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums, finanz= und währungs= politische Bedingungen stetigen Wirtschafts= wachstums, in: Schriften des Vereins f. So= cialpolitik, N.F. Bd.15,1959, S.161

Bombach, Riese, Raabe, Giersch, Senf, Henschel : Wachstum und Konjunktur, Darmstadt u. Opladen 1960

Bombach, G. : Optimales Wachstum u. Gleichge= wichtswachstum, in: Henn, Bombach, v.Böven= ter:Optimales Wachstum u. optimale Standort= verteilung, Schriften des Vereins f. Social= politik, N.F. Bd.27, Berlin 1962

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommen= tar) Hamburg 1950 ff (Zweitbearbeitungen 1964 ff)

Boulding, Kenneth, E. : Principles of Economic Policy, Englewood Cliffs, N.J. 1958

Bräuer, Karl : Probleme der Finanzverfassung u. Finanzverwaltung in der Bundesrepublik. Die öffentliche Verwaltung, 8.Jg.1955 S.584ff

Brown, E.C. : Fiscal Policies in The "Thirties", in : American Economic Review, Vol.XLVI (Dec.1956) 857 - 79

Brownlee, O.H. and Allen E.D. : Economics of Public Finance. 2nd Edition, Englewood Cliffs, N.J. 1954

Buchanan, James M. : The Public Finances. An Introductory Textbook. Homewood, ILL. 1960

Ders.: Federalism and Fiscal Equity, AER Vol. 40, No 4 pp.583 - 99 Sept. 1950

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) : Finanzbericht 19 ... Bonn 19...

Deutscher Bundestag 2. Wahlperiode : Begründung der Bundesregierung zu den Anlagen I,II und III, BT - Drucksache 480 (Finanzverfassungsgesetz, Finanzanpassungsgesetz, Länderfinanzausgleichsgesetz).

Deutscher Bundestag, 4.Wahlperiode : Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, in: Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1964, BT - Drucksache IV 1752 v. 8.6.1964

Burkhead, Jesse : Government Budgeting, New York 1956

Cepes : Nationale Konjunkturpolitik in Europa 1945 - 1956, Frankfurt/Main 1958

Cohn, Samuel, M. : Problems in Estimating Federal Government Expenditures, in : Journal of the American Statistical Ass. Vol.54, 1959, pp. 717 - 729

Colm, Gerhard : Fiscal Policy and the federal Budget, in : Income Stabilization for a Developing Democracy, Edited by Max Millikan, New Haven 1953

Ders.: Die öffentliche Finanzwirtschaft im Rahmen des Volkseinkommens, in : Allg. Stat. Arch. 35 Bd. 1951 S.115 - 126

Ders. (Hrsg.) : Das amerikanische Beschäftigungsgesetz, Vergangenheit und Zukunft. Eine Festschrift der National Planning Association, Washington, zum zehnjährigen Bestehen des Gesetzes. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderhefte N.F. Nr.37, Berlin 1956

Conrad, Wilhelm : Die Finanzpolitik der Länder im Verhältnis zum Bund, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsgg. v. Friedrich Schäfer, Tübingen 1964 S.3 - 14

Dahl, Robert, A., Lindblom, Charles, E. : Politics, Economics and Welfare, New York 1953

Dahlgrün, Hans-Georg : Die verfassungsmäßigen Voraussetzungen einer Reform des staatlichen Haushaltsrechts. Die öffentliche Verwaltung, 8.Jg. 1955 S.6ff

Dahlgrün, Rolf : Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern, in: Probleme einer Neuordnung der Haushaltswirtschaft bei Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H.8, Bonn 1964

Dennewitz, Bodo : Der Föderalismus, Hamburg 1947

Department of Commerce : U.S. Income and Out-Put, Washington 1959

Dernburg, Thomas, F., Mc. Dougall, Duncan, M. : Macro-Economics. New York u.a. 1960

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung : Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Berlin

Dobrinski, Werner : Möglichkeiten und Grenzen der "fiscal policy" in der parlamentarischen Demokratie. Diss. Nürnberg, Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 9.7.1958

Dreißig, Wilhelmine : Zum Begriff des Budgetüberschusses und Budgetfehlbetrages, in: Probleme des öffentlichen Budgets. Hrsg. Horst Jecht, Berlin 1964

Drummond, J.M. : The Finance of Local Government, 2.Auflage, London 1962

Due, John, F. : Government Finance

Duesenberry, J.S., Eckstein, O., Fromm, G. : A Stimulation of the U.S. Economy in Recession, Econometrica, Vol.28, 1960, 4, S.749 - 809

Dupriez, Leon, H. : Konjunktur und Säkularentwicklung. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 119 Bd., 1963, S.290 - 299

Ehrlicher, Werner : Die Deutsche Finanzpolitik seit 1924, "Institut Finanzen und Steuern", Bonn 1961

Eidgen. Finanz- und Zolldepartment (Hrsg.): Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik. Bericht f.d. Studienkommission f. konjunkturpolitische Maßnahmen, Juli 1956

Elsner, Hermann :Gesetzentwurf zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, in : Der Städtetag N.F. 19.Jg. H.9 Sept. 1966, S.451-58

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft : Empfehlung des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an die Mitgliedstaaten auf Grund von Art. 103 des Vertrags Maßnahmen zur Wiederherstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der Wirtschaftsentwicklung der Gemeinschaft zu ergreifen, Brüssel, 14.4.1964, BT - Drucksache IV 1752

Federalism and economic growth in underdeveloped countries. A Symposium, Allen 1961

Fier, Louis: A Note on Federal-state fiscal coordination, S.405 - 408, in : National Tax Journal 14. 1961 : 4

Fischer-Menshausen, Herbert : Die Abgrenzung d. Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern, in : Die öffentliche Verwaltung, 5.Jg.H.22 Nov.1952, S,673ff

Fellner, William, J. : Die Abstimmung wirtschaftspolitischer Ziele unter dem Beschäftigungsgesetz v. 1946, in: Das amerikanische Beschäftigungsgesetz - Vergangenheit u. Zukunft, hrsgg. v. Gerhard Colm, Berlin 1956, S.115ff

Fox, Karl, A. : Econometric Analysis of Public Policy, Ames, Iowa 1958

Friesenhahn, Ernst : Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen, in Wörterbuch des Völkerrechts. Hrsg. Schlochaner, Hans-Jürgen, Berlin 1961 : Bd.2

Ders. : Menschenrechtskonvention der Europa - Staaten, a.a.O.

Fritsch, Bruno : Geschichte und Theorie der amerikanischen Stabilisierungspolitik 1933-39/ 1946-53, Zürich 1959

Froböß, Eckard : Kommunale Steuern und Umlagen. Allgemeines, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3.Bd. Berlin u.s.w. 1959, S.271 ff

Fuchs, Dietmar : Grundsätzliche und gesamtwirtschaftliche Perspektiven des Kassenbudgets (1950-1961). Der öffentliche Haushalt, Jg.7, H. 4, 1966, S.205 ff

Gawronski, Vital : Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung in der Schweiz. Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern" H.34, Bonn o.J.

Geiger, Willi : Gerechtigkeit, in : Staatslexikon, 6. völlig neu bearbeitete und erw. Auflage, Freiburg 1959, Bd.3, S.780-86

Gerloff, Wilhelm : Die öffentliche Finanzwirtschaft, 2.Auflage, Limburg 1948

Ders. : Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt/Main 1948

Giere, Gustav : Gemeindefinanzen (II) Empirischer Überblick, in : HDSW, 4.Bd. Stuttgart u.s.w. 1965, S.308-19

Ders. : Kommunales Schuldenwesen, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsgg. v. Hans Peters, Bd.III, S.186 ff, Berlin 1959

Giersch, Herbert : Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1.Bd. Wiesbaden 1960

Ders. : Strategien der Wachstumspolitik, S.239-262, in : Z.f.Ges. Stw. Tübingen 119. 1963:2

Göb, Rüdiger : Bund und Gemeinden, in : Buch Deutscher Gemeinden 1965, Hrs. Deutscher Gemeindetag, Bad Godesberg, Köln u.Berlin 1965

Götz, Peter : Grundprobleme des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Frankfurt/Main 1957

Graham, John, F., Johnson, A.W. and Andrews, J.M.: Intergovernment Fiscal Relationships, Canadian Tax Papers, Toronto, Dec. 1964

Graham, John, F. : Fiscal Adjustment in a Federal Country, S.5-31, a.a.O.

Grossmann, Eugen : Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948, S.36ff

Groves, H.M. and Kahn, C.H. : The Stability of State and local Tax Yields. AER, March 1952 pp. 87 - 102

Grund, Walter : Der konjunkturpolitische Beitrag des Bundeshaushalts, in : Geldwert und Finanzen, Tagungsprotokoll Nr.23 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1965

Haberler, Gottfried : Prosperität und Depression, 2.erw. Auflage, Tübingen und Zürich 1955

Habermehl, Peter : Der Finanzausgleich, in : Finanzarchiv, N.F. Bd.11, Tübingen 1949, S.707

Hacker, Horst : Finanzausgleich, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsgg.v. Hans Peters, 3.Bd. Berlin u.s.w. 1959, S.395ff

Hagen, Everett, E. : The Problem of Timing Fiscal Policy, in : The American Economic Review Bd. 38, Papers and Proceedings, Menasha 1948

Haller, Heinz : Finanzpolitik, 2., verbesserte Auflage, Tübingen und Zürich 1961

Ders. : Das Gutachten zur Finanreform, in :"Konjunkturpolitik" Jg. 1966, H.2, S.69 -105

Ders. : Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs. Z.f.d.ges. Stw., Tübingen 116 (1960)

Hansen, A.H. und Richard V. Clemence (Hrsg). : Readings in Business Cycles and National Income, London 1953

Ders. (Hansen) : Three Methods of Expansion through Fiscal Policy, in : The AER Bd.35, Evanston 1945

Ders. : Fiscal Policy and Business Cycles, New York, 1941

Ders. and Harvey S. Perloff : State and local Finance in the National Economy, New York 1944

Harding, Fred, O. : Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit, Freiburg i.Br. 1959, Diss.

Hardy, Charles, O. : Fiscal Operations as Instruments of Economic Stabilization, in : The AER Bd.38, Pappers and Proceedings, Jg. 1948

Harold and Groves (Editors) : Viewpoints on Public Finance, New York 1950

Harrod, R.F. : Dynamische Wirtschaft, Wien - Stuttgart 1949

Heckt, Wilhelm : Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform, in : Die öffentliche Verwaltung, 8.Jg. 1955, S.265 ff

v.d. Heide, Hans-Jürgen : Zur Abgrenzung zwischen den Bundes-, Länder- und Kommunalfinanzen, in : Deutsches Verwaltungsblatt 68.Jg. H.10, Mai 1953 S.289 ff

Heim, Rudolf : Zum Problem der Beteiligung des Bundes an Verwaltungskosten.

Heinke, Siegfried : Die Staats- und Finanzverfassung der Bundesrepublik in ihrem Widerstreit zur Verfassungswirklichkeit, in : Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsgg.v. Friedrich Schäfer, Tübingen 1964, S.49 -76

Henle, Wilhelm : Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964

Herker, Hellmuth : Gemeindefinanzen und Konjunktur. Finanzstatistische Tatsachen - Finanzpolitische Erkenntnisse, in : Allg. Stat. Arch. 26.Bd. 1936/37 S.195 - 210

Ders. : Die Finanz= und Steuerstatistik als wirtschaftspolitische Erkenntnisquelle, in : Die Statistik in Deutschland, Ehrengabe f. Friedrich Zahn zum 70.Geburtstag, Bd.1, S.634-640, Berlin 1940

Hesse, Helmut : Der Einfluß des Staates auf die wirtschaftliche Entwicklung, Z.f.ges.Stw.117 : 1961, Tübingen, S.635

Hettlage, Karl, M. : Grundfragen einer Neuordnung des Deutschen Finanzrechts, in : Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Hrsgg. v. Friedrich Schäfer, Tübingen 1964, S.77 - 100

Ders. : Finanzpolitik und Finanzrecht. Grundsätzliche Überlegungen zur Neuordnung des Bundesfinanzrechts (I). Die öffentliche Verwaltung, 8.Jg.1955 S. 1ff

Ders. : Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in : Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H.14, Berlin 1956

Ders. : Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in : Geldwert und öffentliche Finanzen. Hrsg. : Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr.23, Ludwigsburg 1965

von der Heydte, Friedrich, August : Souveränität, in : Staatslexikon, 6. völlig neu berarb. u. erw. Auflage Bd. 7, Freiburg 1962, S.136 ff

Hickman, Bert, G. : Growth and Stability of the postwar Economy, Washington D.C. 1960

Hicks, J.R. : A Contribution to the Theory of the Trade Cycle, Oxford 1950

Hicks, Ursula : Public Finance, Cambridge 1958

Hielscher, Erwin : Brauchbare Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen, in : Herbert Timm u. Horst Jecht (Hrsg.) : Kommunale Finanzen u. Finanzausgleich, Schriften des Vereins f. Socialpolitik N.F. Bd.32, Berlin 1964

Higy, S. C. : Konjunkturbedingte Steuerpolitik in der Schweiz? in : Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe f. Eugen Großmann, Zürich 1949, S.91

Hinrichs, Walter : Die Finanzstatistik der Länderhaushalte, in : Die Statistik in Deutschland, Ehrengabe f. Friedrich Zahn zum 70. Geburtstag, Bd. 1, S. 550 - 554, Berlin 1940

Höcherl, Hermann : Wesen und Handhabung des Föderalen Prinzips, in : Über die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik. Hrsg. : Sekretariat des Bundesrates, Bonn 1962

Holmans, A. E. : United States Fiscal Policy, 1945 -1959, London 1961

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) : Fünf Jahre Deutsche Mark. Der Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft seit der Währungsreform. Berlin, München 1953

Ders. : Ifo - Konjunkturspiegel, München, Jg. 1951 -

Ders. : Ifo - Studien, Berlin u.a. 1.Jg.1955

Ders. : Ifo - Wirtschaftskonjunktur, Textteil u. Zahlenteil, Berlin u.a. 1.Jg. 1949/50

Ders. : Wirtschaftskonjunktur (Berichte des Ifo - Instituts München) Berlin u. München

Schriftenreihe des Instituts "Finanzen u. Steuern" : Am Rande des Defizits Bund, Länder u. Gemeinden, H.57 Bd.1 u. 2, Bonn 1959 u. 1960

Ders. : Finanzausgleich. Beiträge zur Frage des Finanzausgleichs u. der Organisation der Finanzverwaltung. H.17, 1952

Ders. : Gemeindehaushalte, H.75, Bonn 1964

Isenberg, Gerhard : Gemeinden im Spannungsfeld zwischen Marktwirtschaft und räumlicher Aufgabenerfüllung, in : Buch Deutscher Gemeinden, S.41 - 60, Hrsg. : Deutscher Gemeindetag, Bad Godesberg, Köln u. Berlin 1965

Jansen, Leopold, Josef : Gemeindehaushaltsrecht, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3.Bd. Berlin u.s.w. 1959, S.228 ff

Jecht, Horst : Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928

Ders. : Finanzwirtschaft, öffentliche (III) Finanzwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland (Bund und Länder) HdSW, Stuttgart 1961, Bd.3

Jerusalem, Franz, W. : Die Staatsidee des Föderalismus, Tübingen 1949

Jöhr, W.A. : Der Kompromiss als Problem der Gesellschafts=, Wirtschafts= und Sozialethik, Tübingen 1958

Jonson and Andrews : The Basis and Effects of Provincial-Municipal Fiscal Decisions, Canadian Tax Pappers, Toronto, Dec. 1964, S.35-77

Johnston, J. : Econometric Methods, New York, London u.a. 1963

Jostock, Paul : Probleme des regionalen Vergleichs in der Steuer= und Finanzstatistik, in : Finanzarchiv, Bd.6, Tübingen 1939

Keller, Theo : Konjunkturpolitik und bundesstaatlicher Finanzausgleich, in : Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Großmann, Zürich 1949, S.139

Klein, L.R., A.S. Goldberger : An Econometric Model of the United States, Amsterdam 1955

Ders. (Klein) : A Textbook of Econometrics, Evanston, ILL. u.a. 1953

Klett Arnulf : Der konjunkturpolitische Beitrag der Gemeindehaushalte, in : Geldwert und öffentliche Finanzen. Tagungsprotokoll Nr.23 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1965

Köberle, Rudolf : Konjunktur und Steuern, Diss. Mannheim 1959

Ders. : Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung. Beihefte zur Konjunkturpolitik, H.2, Berlin 1957

Ders. : Die institutionelle Verankerung von Instrumenten der Konjunkturpolitik in neun Europäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten von Amerika, a.a.O. H.3, Berlin 1958

Kölble, Josef : Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, in : Die öffentliche Verwaltung, Jg.13 (1960) S.650-61

König, Heinz und Timmermann, Vincenz : Ein ökonometrisches Modell für die Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1960, S.598 - 652, in : Z.f.ges.Stw., Tübingen 118, 1962 : 4

Köttgen, Arnold : Selbstverwaltung, in : HdSW Bd.9, Tübingen 1956, S.220 ff

Ders. : Subventionen als Mittel der Verwaltung. Deutsches Verwaltungsblatt, 68.Jg.1953 S.485ff

Ders. : Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs. Die öffentliche Verwaltung 6.Jg. 1953 S.358 ff

Ders. : Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden, in : Archiv f. Kommunalwissenschaften, 5.Jg. 1966 1.Halbjahresband, S.3 ff

Kommission für die Finanzreform : Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a.1966

Korff, Hans Clausen : Neuordnung der Haushaltswirtschaft des Bundes, in : Probleme einer Neuordnung der Haushaltswirtschaft bei Bund und Ländern. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H.8, Bonn o.J.

Ders. : Die öffentlichen Investitionen, in : Bulletin des Presse= und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.136, Bonn 1963, S.1208 - 1212

Krelle, Wilhelm : Investitonen und Wachstum, S.1-22, in : Jahrbücher f. Nationalökonomie u. Statistik, Stuttgart 176. 1964 : 1

Kullmer, Lore : Zeitwahl und administrativer Vollzug als Probleme einer konjunkturorientierten Finanzpolitik. Finanzarchiv N.F. Bd.20, Tübingen 1959/60,S.384 ff.

Laforet, Georg : Föderalismus und Gesellschaftsordnung, Augsburg 1947

Lerche, Peter : Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft als Verfassungsproblem. In : Buch Deutscher Gemeinden 1965. Hrsg. : Deutscher Gemeindetag, Bad Godesberg, Köln und Berlin 1965 S.9 - 26

Levermann, Georg : Vergleich der Haushaltspläne der BRD für das Rechnungsjahr 1950, Mainz 1953 Diss.

Littmann, Konrad : Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, in : Herbert Timm und Horst Jecht (Hrsg.) : Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins f. Socialpolitik N.F. Bd.32, Berlin 1964

Loof, Johannis, Pieter de : Das Staatsbudget im Rahmen der antizyklischen Konjunkturpolitik, in : Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Berlin 1962

Lorenz, Charlotte : Aufgaben und Methoden der Kausalforschung in der Finanz= und Steuersta= tistik, in : Allg. Stat. Arch. 30.Bd., 1941/42 S.145 -65

Lusher, D.W. : The Stabilizing Effectivness of Budget Flexibility, Conference on Policies to combat Depressions, Princeton : National Bureau of Economic Research, 1956

Mann, Fritz, Karl : Zur Soziologie der finanzpo= litischen Entscheidungen S.705 - 30, in : Schmollers Jahrbuch f. Gesetzgebung, Verwal= tung u. Volkswirtschaft im Deutschen Reiche. 57. Jg. II. Halbbd. 1933

v. Mangoldt, Hermann u. Klein, Friedrich : Das Bonner Grundgesetz, Bd.II, Berlin u. Frankfurt/ Main 1964

Maunz, Theodor : Deutsches Staatsrecht,12.neu bearb. Auflage, München u. Berlin 1963

Maunz - Dürig : Grundgesetz. Kommentar, München und Berlin 1964

Maxwell, I.A. : The Fiscal Impact of Federalism, Harvard Uni - Press, Cambridge, Mass. 1946

Ders. : Federal Grants and the Bus iness Cycle, New York 1952

Meyers, Franz : Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, Düsseldorf 1963, Vorabdruck F.A.Z. v.24.Juli 1963

Mitchel, Georg,W., Oscar F. Litterer, Evsey D. Domar : Public Finance and Full Employment, Washington : Board of Governors of the Federal Reserve System, Postwar Economic Studies, No 3 Dec. 1945

Millikan, Max : Objectives for Economic Policy in a Democracy, in : Income Stabilization for a Developing Democracy, New Haven 1953

Mommsen, Wilhelm : Föderalismus und Unitarismus. Geschichte und Politik. Eine wissenschaftliche Schriftenreihe hrsgg. v. Hellmuth G. Dahms, Heft 12, Laupheim 1954

Müller, Max : Freiheit, in : Staatslexikon, 6. völlig neu bearb. u. erw. Auflage, Freiburg, 1959, Bd.3 S.527 - 44

Musgrave, Richard A. : Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in : National Bureau of Economic Research, New York (Hrsg.) : Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, S.37

Ders. : The Theory of Public Finance,New York u.a. 1959

Ders. u. Miller, M. : "Built - In Flexibility", AER, Vol. XXXVIII (1948), 122

Nawiasky, Hans : Bundesstaat, in: Staatslexikon, 6. völlig neu bearb. u. erw. Auflage, Bd.2, Freiburg 1958 S.272 - 81

v.Nell.- Breuning, Oswald : Subsidiaritätsprinzip, in : Staatslexikon, 6. völlig neu bearb. u. erw. Auflage, Bd.7, Freiburg 1962, S.826

Neumark, Fritz : Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in : HdF 1.Bd. Tübingen 1952, S.606 ff

Ders. : Probleme und Mittel moderner Finanzpolitik, in : Universitas, 17.Jg. 1962, S.1277-87

Newcomer, Mable : State and local Financing in Relation to Economic Fluctuations. National Tax Journal, Vol.VII (June 1954), S.97 - 109

Nöll von der Nahmer, Robert : Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd.1u.2, Köln und Opladen 1964

Ohlsson, I. : Treatment of Government Economic Activity in the National Accounts. Income and Wealth, Series III, International Association for Research in Income and Wealth, Cambridge 1953

Otto, Frieda : Neuere Entwicklungstendenzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Kiel 1958

Pagenkopf, Hans : Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut "Finanzen und Steuern" H.79, Bonn 1965

Perloff, Harvey S. : Fiscal Policy at the State and Local Levels, in : Postwar Economic Problems edited by Seymour Harris, New York und London 1943

Peters,Hans (Hrsg,) : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3.Bd. kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959

Peter,H:Über gerechte Verteilung des Einkommens und Eigentums, S.218. Z.f.ges.Saatsw. Bd.112 Tübingen 1956

Ders. : Die Freiheitsbegriffe in den Definitionen der freien Wirtschaft, in : Leonard, Nelson zum Gedächtnis, hrsgg. von Minna Specht u. Willi Eichler, Frankfurt/M u. Göttungen 1953

Pfitzer, Albert : Die zweite Kammer : der Bundsrat, in : Über die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik. Hrsg. : Sekretariat des Bundesrates, Bonn 1962

Philip, Kjeld : Intergovernmental Fiscal Relations. Copenhagen 1954

Phelps : The Golden Rule of Accumulation, In : HdF, Bd.II, Tübingen 1927

Pigou, A.C. : A Study in Public Finance, 3rd (revised) Edition, London 1951

Pius XI : Enzyklika Quadragesimo Anno, in : Papst Leo XIII und Papst Pius XI : Päpstliche Rundschreiben, Freiburg 1947

Popitz, Johannes : Finanzausgleich, in : Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3.Bd., 4.Auflg. Jena 1926, S.1017 ff

Ders. : Der Finanzausgleich, in : HdF., Bd.II, Tübingen 1927

Ders. : Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932

Ders. u.a. : Finanzausgleichsprobleme, Berlin 1927

Pütz, Theodor : Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948

Raabe, Karl-Heinz : Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Hilfsmittel der deutschen Wirtschafts= und Finanzpolitik, in : Konjunkturpolitik, Berlin 7.1961 : 5

Recktenwald, Horst Claus : Steuerwirkungen, HdSW 10.Bd. Stuttgart u.a. 1959 S.182 ff

Rietdorf, Fritz : Die Finanzverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden. Die öffentliche Verwaltung, 6.Jg. 1953 S.225 ff

Ritschl, Hans : Gemeinwirtschaft und Kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931

Ders. : Die Prinzipien der Staatswirtschaft, in : Finanzarchiv N.F. Bd.12, Tübingen 1950/51, S.581

Robson, Peter : Patterns of federal Finance in the Newer Federations, in : Finanzarchiv N.F. 21 1961 : 3, S.415 - 428

Rompe, Franz und Hoppe, H. : Die Entwicklung des Bundeshaushalts in den Rechnungsjahren 1957 u. 1958... Finanzarchiv N.F. 20 (1959/60)

Rose, K. : Der Erkenntniswert der Wachstumsmodelle. Jahrbuch f. Nationalökonomie u. Statistik, Bd.168 (1957)

Rosenkränzer, Dieter : Fiscal Policy u. Problematik, Diss. Bonn 1955

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung : Stabiles Geld - Stetiges Wachstum, Jahresgutachten 1964/65, Stuttgart 1965

Ders. : Stabilisierung ohne Stagnation, Jahres=gutachten 1965/66, Stuttgart 1965

Sattler, Herbert : Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsgg. v. Hans Peters Bd.III Berlin u.s.w. 1959

Samuelson, Paul A. : Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, in : The Review of Economics and Statistics, Vol.37 1955, S.350 -56

Ders. : The Pure Theory of Public Expenditure, in : Review of Economics and Statistics, Nov. 1954 pp.387 - 9

Schmid, Priscilla : Tatsachen und Probleme des Finanzausgleichs zwischen den westdeutschen Einzelstaaten in der Zeit von 1945 bis Anfang 1952, Diss. München 1953

Schmidt, Kurt : Zur Problematik der finanzpoliti=schen Willensbildung im demokratischen Grup=penstaat, in : Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, S.129 - 43

Schmölders, Günter : Kommunale Finanzpolitik, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Pra=xis. Hrsgg. v. Hans Peters, 3.Bd. Berlin u.s.w. 1959

Schwartz, G.L. : The Significance of Fiscal Sta=tistics, in : Journal of the Royal Statistical Society Series A. Vol. CV, 1942 p. 92 - 103

Schumacher, Ulrich : Nationalbudget und öffentli=cher Haushalt, Stuttgart 1958, Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, H.2

Senf, Paul : Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in : Probleme des öffentlichen Budgets. Hrsg. Horst Jecht, Berlin 1964

Ders. : Der konjunkturpolitische Beitrag der Länderhaushalte, in : Geldwert und öffentliche Finanzen, Tagungsprotokoll Nr.23 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1965

Sharp, Anselm : The Counter - Cyclical Fiscal Role of State Governments during the "Thirties", National Tax Journal. Vol XI (June 1958) 138-45

Somers, Harold, M. : The Multiplier in a Tri-Fiscal Economy, in : The Quaterly Journal of Economics, Vol.63, No.2 1949 pp 258 - 72, Cambridge, Mass.

v. Spindler, Joachim u.a. : Die Deutsche Bundesbank, Kohlhammer Kommentare, Stuttgart 1957

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) : Die staatlichen Finanzen im Rechnungsjahr ... Statistik der Bundesrepublik Deutschland Bd. ... Stuttgart u. Köln, verschiedene Jahre

Ders. : Die kommunalen Finanzen im Rechnungsjahr ... St. BRD, Bd. ... Stuttgart u. Köln, verschiedene Jahre

Stöwe, Heinz : Ökonometrie und makro-ökonomische Theorie, Stuttgart 1959

Stohler, Jaques : Der Basler Arbeitsrappen. Staatswissenschaftliche Studien, hrsgg. v. E.Salin u. V.F. Wagner, N.F. Bd.30, Zürich 1957

Strayer, Paul I. : Fiscal Policy and Politics (New York, Harper 1958) pp.177 - 201

Stucken, Rudolf : Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik, Finanzarchiv, Tübingen, N.F.14 (1953/54)

Sultan , Herbert : Finanzwissenschaft und Soziologie, in : Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.I, Tübingen 1952 S.66 ff

Terhalle, Fritz : Finanzwissenschaft, Jena 1930

Ders. : Die Finanzwirtschaft des Staates u. der Gemeinden, Berlin 1948

Tiebout, Charles. : An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in : Public Finances : Needs, Sources and Utilization, hrsgg. : National Bureau of Economic Research, New York, Princeton 1961, S.79 ff

Ders. : A Pure Theory of Local Expenditures, in : Journal of Political Economy, vol.64, no 5 pp 416 - 24 October 1956

Timm, Herbert : Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) u. Standortverteilung, in : Timm, H. u. Jecht, H. (Hrsg.)Kommunale Finanzen u. Finanzausgleich, Schriften des Vereins f. Socialpolitik N.F. Bd.32 Berlin 1964

Ders. : Gemeindefinanzen (I) Theorie, in : HdSW, 4.Bd. Suttgart u.s.w. 1965 S.299 - 308

Ders. : Staat, Wachstum u. Preisniveau, in : Z. f. ges. Stw. Tübingen 119, 1963 : 2, S.263 - 282

Tinbergen, J. : Economic Policy : Principles and Design, Amsterdam 1956

Ders. : Business Cycles in the United States, 1919 - 1932, Geneva 1939

Tintner, Gerhard : Handbuch der Ökonometrie, Berlin u.a. 1960

Tobin, James : Economic Growth as an Objective of Government Policy. Richard T. Ely Lecture , in : AER. The American Economic Association, Menasha Wisc. 54. 1964 : 3, S.1 - 27

United Nations : Report on Measures for Full Employment, Lake Success, New York 1949

Usteri, Martin : Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954

Vialon, F.K. : Haushalt und Konjunktur. Der öffentliche Haushalt, Archiv für Finanzkontrolle, Jg.1 (1954) H.1 S.157 f

Ders. : Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der BRD (außerhalb der Gesetzgebung), in : Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Berlin 1962

Ders. : Öffentliche Finanzwirtschaft, Berlin u. Frankfurt/Main 1956

Ders. : Haushaltsrecht, Berlin u. Frankfurt/Main 1959

Vile, M.J.C. : The Structure of American Federalism, Oxford 1961

Villard, Henry H. : Deficit Spending and the National Income, New York 1941

Vorschulte, Wilhelm : Die Wirtschaftsordnung u. das Problem der Beschäftigungs- u. Konjunkturpolitik. Diss. Köln 1956

Wacke, Gerhard : Die Finanzverfassung. Die öffentliche Verwaltung, 8.Jg.1955 S.577 ff

Wagner, Adolph : Finanzwissenschaft, 2.Aufl. 1. Teil, Leipzig u. Heidelberg 1877

Ders. : Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, Finanzwissenschaft 2.Teil 2. Auflage, Leipzig 1890

Weber, Max : Der Finanzausgleich im schweizerischen Bundesstaat, in : Finanzarchiv N.F. 21. 1961 : 1 S.71 -85

Weichmann, Herbert : Die Neugliederung des Haushaltsplans in Hamburg, in : Finanzarchiv N.F. Bd.25 H.1 März 1966, Tübingen 1966

Ders. u. Wawrczeck, Curt : Neuordnung der öffentlichen Haushalte, Hamburg 1952

Wells, Roger, Hewes : The States in West German Federalism, New Haven, Conn. 1961

White, Melvin and Anne : Impact of Economic Fluctuations on Municipal Finance, National Tax Journal, March 1954 p. 17

Winkler, Ernst-Günter : Augaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr.45

Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden (RWB)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium : Gutachten Bd.5, Januar 1957 - März 1961; Bd.4, Januar 1955 - Dezember 1956, Göttingen

Wissler, Albert : Hauptprobleme der empirischen Konjunkturforschung, Berlin 1952

Zahn, Friedrich : Die Finanzstatistik in der Theorie. Allg. Stat. Arch. Bd.XIV 1923/24

Ders. : Die Finanzstatistik in der Praxis Allg. Stat. Arch. Bd.XV, 1925

Ders. : Finanzwirtschaft und Statistik, HdF. Bd.I, Tübingen 1926

Zeitel, Gerhard (Hrsg.) : Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, Tübingen 1962

Ziebill, Otto : Die kommunalen Spitzenverbände, in : Handbuch der kommunalen Wissenschaft u. Praxis, hrsgg. v. Hans Peters, 1.Bd. Berlin u.s.w. 1956

Nachtrag :

Friedrich-Ebert-Stiftung : Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover 1964 (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich Ebert Stiftung A. Sozialwissenschaftliche Schriften)

L e b e n s l a u f

Am 3. 1. 1937 wurde ich als Sohn des Ingenieurs Otto Berning und seiner Frau Gertrud, geb. Geitz in Schwelm / Westf. geboren.

Nach 4 Volksschuljahren besuchte ich von Ostern 1948 bis Ostern 1957 das Märkische Gymnasium zu Schwelm, wo ich mit der bestandenen Reifeprüfung abschloss.

Im Sommer-Semester 1957 bezog ich als Student der Wirtschaftswissenschaften die Universität Münster/Westf. und setzte ab Sommer 1958 mein Studium an der Universität München fort.

Während des Sommersemesters 1960 und des Wintersemesters 1960/61 unterbrach ich mein Studium aus privaten Gründen.

Nach Fortsetzung meines Studiums bestand ich im Herbst 1962 die Diplomprüfung für Volkswirte an der Universität München. Im Anschluß daran begann ich unter der Betreuung von Herrn Prof. Dr. Horst Jecht meine Dissertation abzufassen. Nach dem Tode von Herrn Prof. Jecht im Oktober 1965 übernahm Herr Prof. Dr. Bernhard Pfister die weitere Betreuung meiner Dissertation.

In der Zeit vom 1. Juli 1965 bis Juni 1966 war ich bei der Firma Schock & Co G.m.b.H., Schorndorf/Württ. als Direktionsassistent tätig. Seit dem 1. November 1966 bin ich in der Firma Astor-Werk Otto Berning & Co, Schwelm/Westf. beschäftigt.

Spezialdruckerei für Dissertationen: Gouder u. Hansen, Köln, Otto-Fischer-Str. 31-35, Tel. 415580